

DE LOS MINISTERIO

Desde las primeras fases de la evolucion social, encuéntranse hombres escogidos por el jefe para ayudarle: hombres cuya situacion y deberes son entonces vagos y variables. Al principio no hay motivo alguno para la eleccion como no sean la consideracion de la seguridad de la conveniencia ó de la aficion. Hé aquí por qué hallamos ministros de origen enteramente distinto.

El parentesco es una causa de eleccion en ciertos paises y en ciertas épocas. Entre los Bachasnos por ejemplo, el hermano del jefe trasmite las órdenes y las hace ejecutar en su presencia. Lo mismo pasaba antiguamente en el Japon, donde el hijo del emperador era el primer ministro, y donde los Daimios tenian por consejeros á los segundones de su familia. En el antiguo Egipto tambien «los principales oficiales de la corte ó de la administracion eran, segun parece, al principio, los parientes (1)» del rey. Con frecuencia sin duda, los celos excluyen á los parientes de los príncipes de estos cargos en que reside la autoridad, pero en otras partes, el amor propio de familia y la confianza en los parientes, como tambien la creencia de que el deseo de preeminencia de la familia asegurará su fidelidad, serán la causa de que el jefe emplee á sus hermanos, primos, sobrinos, etc.

Un hecho más general es el de la evolucion insensible que transforma á los servidores afectos á la persona y á los domésticos, en servidores del Estado. Los que están en contacto constante con el jefe tienen ocasion de favorecer ó impedir todo comercio con él, de influir en sus decisiones, de auxiliar la ejecucion de sus órdenes ó de poner obstáculos á ellas; en fin, adquieren poder y poco á poco se hacen agentes consultivos ó ejecutivos. Desde los tiempos más remotos encontramos ejemplos. En el antiguo Egipto:

«El oficio de porta-abanico del rey era un cargo muy honroso que nadie podía desempeñar sino los príncipes reales ó los hijos de la más elevada nobleza. Ellos constituian la parte principal del estado mayor del rey; en cam-

(1) Wilkinson. *Manners and Customs, of the ancient Egyptians*, I, 524.

paña acompañaban al monarca para recibir sus órdenes, ó tenian el mando de una division del ejército (1).»

En Asiria las personas del séquito del rey que se elevaban así al poder no eran sus parientes sino sus eunucos; lo mismo sucedia en Persia. «En los últimos tiempos, los eunucos adquirieron una autoridad política inmensa, y desempeñaron todos los empleos principales del Estado. En palacio eran los consejeros del rey, y en campaña sus generales (2).» Tambien en Occidente hallamos ejemplos análogos. Entre los Germanos primitivos y en los oficiales de la casa real, se ve aparecer la tendencia á convertirse en funcionarios políticos: esta tendencia se manifiesta claramente en la época merovingia. El senescal, el mariscal y el chambelan llegan á convertirse en funcionarios públicos. Hasta el fin de la época feudal en Francia, la administracion del Estado y la de la casa real estuvieron confundidas. Lo mismo ocurrió en los tiempos antiguos de Inglaterra. Segun Kemble, los cuatro grandes funcionarios de la corte y de la casa eran el Hæge-Thegn (servidor de la guardaropía) el Horsthegn (primero caballero, luego comandante de las tropas de la guardia, y en fin, el condestable ó gran mariscal); el Discthegn (servidor de la mesa, más tarde de senescal); el copero (tal vez Bryele ó Scenca). Lo mismo sucedió con los conquistadores normandos; y así ha sucedido en cierto modo hasta nuestros días (3).

Además de los parientes y criados, los amigos son naturalmente los encargados de informarle, aconsejarle y transmitir órdenes. En la antigüedad, nos dan ejemplo de ello los hebreos. Ewald observa que en los pequeños reinos vecinos al de Israel, en los primeros tiempos, era costumbre que el jefe tuviera junto á sí un amigo para ayudarle, y nos enseña que en el reinado de David, con un Estado más vasto y una administracion más complicada, «los diferentes departamentos estaban naturalmente más divididos, y las nuevas funciones de amigos ó de ministros del rey adquirian una especie de importancia independiente (4).» Necesidades parecidas produjeron efectos análogos en los primeros días del imperio romano. Duruy escribe:

«Augusto, que se apellidaba simple ciudadano romano, no podia tener

(1) Wilkinson, *loc. cit.* V, 295.

(2) Rawlinson. *Five Ancient Monarchies*, IV, 175.

(3) Kemble. *The Saxons in England*, II, 105.

(4) Ewald. *Histoire d'Israel*, III.

«ministros como un rey, sino únicamente amigos que le ayudaban con su experiencia... La multitud de los asuntos llevóle más tarde á distribuir regularmente entre sus amigos, los principales de aquellos... Este consejo se organizó poco á poco (1).»

Más recientemente y en otros países, vemos en el grupo llamado «los amigos del rey» varios hombres, ó uno solo, en quien pone el rey su confianza y delega su poder. En Rusia, la relación que unía á Lefort con Pedro el Grande, en España á Alburquerque con Pedro el Cruel, y en Inglaterra á Gaveston con Eduardo II, aclara bastante bien el génesis del poder ministerial, como el poder adquirido merced á la amistad y delegado por la confianza. A los ejemplos de esta clase hay que añadir los que muestran cómo desempeña su papel la unión entre los sexos. En Castilla, tras la caída de Alburquerque, todos los cargos de la corte fueron ocupados por los parientes de la querida del rey; en Francia, bajo Luis XV, «el único gobierno visible fué el de las mujeres (2)» desde Mme. de Prie, hasta Mme. du Barry; en fin; en Rusia durante el reinado de Catalina II, sus amantes tuvieron unos tras otro el poder político; algunos se hicieron primeros ministros y aristócratas de hecho. Estos hechos manifiestan claramente la tendencia que generalmente se revela.

El sacerdote, de quien se considera estar en el caso de auxiliar al jefe por medios sobrenaturales, lo mismo que por naturales, tiene todas las cualidades necesarias para hacerse el aliado y el agente de su elección. Los Taitianos tenían un ministro que era también un gran sacerdote. En Africa, entre los Eggarahs (negros del interior) un sacerdote, «hacia las veces de ministro de la guerra (3).» Véase en Mizteca provincia de Méjico, como el poder político de los sacerdotes resultaba de la influencia que se considera que ejercen sobre los dioses.

«Los caciques ostentaban el más profundo respeto para con sus grandes sacerdotes, y no hacían nada sin pedirles consejo; los sacerdotes mandaban los ejércitos y gobernaban el Estado; ellos imponían su reprobación á los vicios, y cuando los culpables no se enmendaban, amenazábanles, con el hambre, la peste, la guerra y la cólera de los dioses.»

(1) Duruy. *Histoire des Romains*, III, 175.

(2) E. et J. de Goncourt. *Histoire de la société française*, etc. 322.

(3) Allen et Thompson. *Narrative of an Expedition to River Niger in 1841*, I, 527.

En otros puntos la antigua América, en Guatemala, Vera-Paz, etc. se observan hechos análogos; se les halla también en los pueblos históricos desde los más remotos tiempos. En el antiguo Egipto, los consejeros del rey pertenecían en su mayor parte á la casta sacerdotal. En tiempo de los emperadores romanos varios eclesiásticos se hicieron ministros y consejeros secretos. En la Edad Media, los frailes dominicos y franciscanos desempeñaban los más elevados cargos políticos. En fin; en épocas más recientes volvemos á encontrar la misma relación en la posesión del poder ministerial por cardenales, y en Rusia por patriarcas. La adquisición del poder político por los funcionarios de la iglesia tiene á veces causas especiales que es necesario añadir á la causa general. Un capellán real reuniendo en su persona el carácter de servidor y el del sacerdote sostiene con el rey relaciones cuyo efecto necesario es casi siempre la adquisición de una gran influencia. Además, conformado por su educación con el trabajo de un secretario, se insinúa naturalmente en ciertas funciones políticas, como por ejemplo en Inglaterra, las de canciller.

Puesto que al principio estos agentes administrativos, por más que puedan desempeñar otra misión, son ordinariamente militares y forman parte del primitivo cuerpo consultivo en los que toman un papel especial, puede decirse de una manera general que, entre los parientes, los amigos, los criados ó los sacerdotes unidos con él por estrechas relaciones, es entre quienes el jefe á causa de la precisión de los negocios está obligado á escoger auxiliares, y que su destino y funciones, al principio irregulares y vagas, adquieren poco á poco precisión.

Si hay muchos rasgos de carácter de los ministros y de los ministerios que son harto vagos para servir de base á una generalización, los hay bastante constantes, para poderlos señalar someramente.

Un agente de confianza adquiere poder generalmente sobre su patrono, este es un hecho que en todas partes se observa. Hasta en la casa de un hombre rico no es raro que un criado principal que está en la casa desde mucho tiempo adquiera sobre su amo bastante influencia para guiarle en ciertos asuntos, y hasta para gobernarle. Lo mismo ha sucedido con frecuencia á los principales funcionarios del Estado, y sobre todo, cuando la sucesión hereditaria está bien establecida. Un jefe que por efecto de su juventud, de su pereza ó de su afición á los placeres, cumple sus deberes por medio de procurador, ó que á consecuencia de una afición personal ó de una entera confianza cae en la tentación de transmitir su autoridad, acaba por estar tan mal enterado de los nego-

cios ó por ser tan extraño al modo de tratarlos, que cae casi sin poder en manos de su agente.

Cuando la sucesion hereditaria es la ley de una sociedad, y determina su organizacion, se ve algunas veces manifestarse una tendencia á la herencia no solo de la soberanía, sino tambien de los cargos que se transforman en soberanía delegada. Bajo los duques de Normandía, antes de la conquista de Inglaterra, los cargos de senescal, de copero, de condestable y chambelan eran «altos cargos hereditarios (1)». En Inglaterra, en la época de Enrique II, la sucesion de los cargos de gran senescal, condestable, chambelan y copero mayor se trasmitia de padres á hijos en las casas de Leicester, Miles, Vere y Albini. Lo mismo sucedia en Escocia en la época del rey David. «Los cargos de gran senescal y los de condestable habíanse hecho hereditarios en las familias de los Stuarts y de los Morevils (2)». En el Japon, el principio de herencia del cargo ministerial estaba tan bien establecido, que daba á los ministros la supremacia.

Estos resultados son efecto de causas y métodos análogos á los que hacen hereditaria la monarquía. Cuando durante el último período del feudalismo, en Francia por ejemplo, vense los esfuerzos intentados para fijar en ciertas líneas de sucesion los principales cargos del Estado, (esfuerzos que tan pronto tuvieron éxito como fracasaron), se reconoce que los ministros se sirven de las facilidades que deben á su empleo para vincular la herencia de sus cargos en su familia, de igual manera que lo habian hecho los reyes. Así como en la época en que la monarquía es electiva se halla en estado de utilizar las ventajas que le dá su posicion para asegurar el trono á sus hijos, haciéndoles elegir durante su propia vida, inaugurando así la sucesion hereditaria, así tambien el ministro á quien se ha dejado adquirir un gran poder se siente tentado á emplearlo para el monopolio de su cargo por sus propios descendientes. Generalmente, su deseo encuentra una oposicion eficaz en el del soberano; pero cuando, en el Japon por ejemplo, el secuestro del soberano le impide ocuparse de los negocios, se realiza el deseo del ministro.

Solo que, como estas luchas entre el rey y uno ó muchos de sus servidores están siempre próximas á estallar, y los esfuerzos del rey por mantener su autoridad, son á veces descubiertos hasta el punto de verse en la necesidad de admitir servidores hereditarios, se pone celoso de aquellos cuyos intereses no concuerdan con los suyos, y trata de defenderse echándolos de su cargo. Por

(1) Stubbs *The Constitutional History of England*, I, 344.

(2) C. Innes. *Lectures on Scotch legal Antiquities*. 120.

consiguiente, hay un motivo para elegir como ministros á hombres que careciendo de hijos no puedan fundar una casa cuyo creciente poder pueda disputarles la supremacia; además, en ciertas épocas se vé á los soberanos dar la preferencia á sacerdotes célibes. En otras partes, por razones análogas, manifiéstase la preferencia por los hombres que no pertenecen ni al clero, ni á la clase militar; en Francia por ejemplo, en el siglo xv y en el xvii, prefirieron los reyes escoger en la clase media los ministros. La política que favorecia á las ciudades contra los jefes feudales, impulsábales á confiar los empleos á hombres de la clase media en lugar de los nobles. En otras ocasiones, digámoslo tambien, están celosos de los eclesiásticos, y los excluyen del poder. Muchas generaciones antes de Pedro el Grande, el jefe de la iglesia rusa «pasaba por ser el segundo personaje del imperio; consultábasele sobre todos los negocios de Estado; pero á la larga, perdiendo todo respeto el orgullo eclesiástico, y traspasando toda medida, probó dominar el poder supremo; entonces fué cuando Pedro el Grande resolvió abolir el patriarcado (1)». Luis XIV y el Papa disputáronse la supremacia de la iglesia francesa, y más de una vez los miembros del clero incitaron «las pretensiones absolutistas de los pontífices romanos (2)», y por eso los preladados que desempeñaron cargos fueron los que subordinaron los fines clericales á los políticos; y en tiempo de Luis XIV, á partir de 1661, «ningun hombre de iglesia fué admitido á intervenir en la máquina del gobierno (3)». Se vuelven á hallar en Inglaterra, aunque no tan claros, los efectos de la misma tendencia. En el siglo xv «veíanse eclesiásticos que eran secretarios de Estado, guarda-sellos privados, consejeros privados, tesoreros de la corona, embajadores, comisarios encargados de abrir el parlamento ó de representar al Estado en Escocia, presidentes del consejo del rey, superintendentes de obras públicas, cancilleres, archiveros, *masters of the rolls*, etc. (4)». Pero á medida que el Estado entró en lucha con la Iglesia, desapareció el elemento clerical, en parte primero, y luego enteramente de la administracion. Bajo Enrique VIII el cargo de secretario del rey y más tarde el de canceller, dejaron de pertenecer á los sacerdotes; y en el consejo de los Diez y seis, nombrado para gobernar durante la minoría de su hijo, no habia más que tres miembros correspondientes á las sagradas órdenes. En fin; si durante la corta época en que fué

(1) Fowler. *Lives of Sovereigns of Russia*, I, 379.

(2) Jervis. *History of the Gallican Church*, II, c. II, 159.

(3) Kitchen. *A History of France*, III, 210.

(4) Turner. *History of England*, VI, 132.

restablecida la influencia papal, supieron los sacerdotes reconquistar su papel de ministros, pasada esta época no fueron ya elegidos.

Para que un soberano se halle en estado de impedir que los hombres de quienes teme la ambición á los intereses, ocupen elevados cargos del Estado, necesario es que tenga una preponderancia suficiente. Una clase poderosa que se condena á exclusión por ser peligrosa, se hace más poderosa aun y no puede ser excluida; ésta está en estado de monopolizar las funciones administrativas, ó de hecho, para dictar la elección de los ministros. En el antiguo Egipto, donde el sacerdote tenía la influencia preponderante, estaban sus miembros encargados de la administración: resultaba de ahí que, de vez en cuando, los sacerdotes usurpaban la monarquía. La época en que la iglesia católica era en Europa la más potente, fué aquella en que los altos cargos políticos estaban ocupados por prelados. En otras circunstancias, es la de la clase militar la supremacía que se revela. En el Japon por ejemplo, eran generalmente los soldados los que eran ministros, y en realidad usurpadores. En Inglaterra, en la época feudal, los barones obligaron á Enrique III á admitir á Hugo el Derrochador por gran juez, y á confiar los demás cargos de su casa á personas designadas por los vencedores. En Oriente, hasta en nuestros días, la soldadesca ha impuesto cambios de ministerio. Naturalmente, los empleos administrativos como todos los demás que confieren poder, han sido objeto de competencia entre los jefes de la clase militar, agentes del soberano terrenal, y los jefes de la clase clerical que se venden por agentes del soberano celeste; y el predominio de una ú otra clase se acusa muchas veces por el número de los elevados cargos del Estado que poseen.

Estos hechos muestran que cuando no existe ningún método regular para dar á los principales consejeros y agentes del soberano la cantidad de representantes autorizados de la opinión pública, se establece con todo un procedimiento regular merced al cual se mantiene un cierto concierto entre los actos de los soberanos delegados y la voluntad de la sociedad, ó hasta cierto punto, la voluntad de aquella parte de la sociedad que puede manifestar lo que quiere.

Si fuera útil profundizar más el asunto y ménos difícil el reunir los datos necesarios, podría añadirse mucho á lo que hemos dicho de la evolución de la institución ministerial.

Dicho se está que se demostraría en multitud de casos, como, simple al principio aquella evolución, se convierte en compuesta; como el criado único del jefe, que le auxilia en todo, cede su puesto á un gran número de altos fun-

cionarios del rey que se reparten sus deberes convertidos á su vez en extensos y complicados. Al mismo tiempo que esta diferenciación de un ministerio, se podría reconocer la integración que se opera en ella en ciertas condiciones; el cambio que se advierte parte de un estado en que los oficiales de cada departamento reciben sus instrucciones individualmente de los soberanos para llegar á un estado en que forman un cuerpo solidario. Se podría instituir un estudio sobre las condiciones en que este cuerpo solidario adquiere el poder y asume al mismo tiempo la responsabilidad. Llegaríase probablemente á reconocer que el desarrollo de un consejo ejecutivo activo, la reducción concomitante de la primitiva autoridad ejecutiva á un estado automático, son el carácter de la forma de gobierno representativo propio del tipo industrial. Mas para llegar á estos resultados previstos, sería necesario dedicarse á investigaciones fastidiosas y desagradables á la vez, y en el transcurso de las cuales haríanse averiguaciones sin precisión ni importancia.

Para el objeto que nos ocupa, basta con reconocer las generalidades que más arriba hemos expuesto. Del mismo modo que el jefe político no es al principio sino uno de los miembros del grupo ligeramente distinguido de los demás, ya un jefe cuya vida privada y recursos se parecen á los de los restantes guerreros, ya un patriarca ó un señor feudal que adquiriendo predominio sobre los demás patriarcas ó señores feudales, vive al principio como ellos con la renta de sus propios bienes, del mismo modo los auxiliares del jefe político nacen de las relaciones que agrupan en torno de su persona amigos y servidores, esto es, las personas que se unen con él por los lazos del parentesco, del favor ó de los servicios. Cuando el territorio nacional se extiende de manera que los negocios se complican y que las clases de intereses opuestos se desarrollan, se ven entrar en juego las influencias que diferencian á algunos de los que rodean al jefe y hacen de ellos funcionarios públicos distinguiéndolos así de su familia y de su casa. En fin; estas influencias, á favor de circunstancias especiales, determinan las clases de hombres que ocupan el poder. Cuando el jefe político tiene un poder absoluto, escoge arbitrariamente sin inquietarse por la categoría, ocupación ú origen. Si á pesar de su preponderante autoridad se halla en frente de clases cuyo poderío le causa celos, adopta la política de excluir á sus miembros de la participación del poder. Por el contrario, si su poder es insuficiente, los representantes de estas clases se le imponen. Este acontecimiento hace presagiar el sistema político bajo el cual la decadencia del poder monárquico deja crecer un cuerpo solidario de ministros cuya misión reconocida es la ejecución de la voluntad pública.