satisfactoria—habría resuelto conceder á ninguna comisión. Es un comité que puede disolver á la asamblea que lo formó; es un comité con veto suspensivo—un comité con facultad de apelación. Aunque nombrado por un parlamento, si así lo quiere puede apelar á otro parlamento. En teoría, es cierto, el poder para disolver el parlamento se le ha confiado solamente al soberano; y aun quedan vestigios acerca de si en *todo* caso el soberano está obligado á disolver el parlamento cuando el gabinete lo pide. Pero prescindiendo de pequeñas y dudosas excepciones, el gabinete escogido por una Cámara de los Comunes tiene el derecho de apelación á la siguiente Cámara. El comité principal de la legislatura tiene el poder de disolver al partido predominante de esa legislatura—al que, en caso de crisis, es la suprema legislatura. El sistema inglés, de consiguiente, no consiste en una absorción del poder ejecutivo hecha por el poder legislativo; sino en una liga de los dos. O el gabinete legisla y ejecuta, ó de lo contrario puede disolver. Es una creatura pero tiene el poder de destruir á sus creadores. Es un ejecutivo, que puede aniquilar á la legislatura, tanto como un ejecutivo designado por la legislatura. *Fué hecho* pero *puede* deshacer al que lo hizo; fué derivado en su origen, pero es destructor en su acción.

Esta fusión de las funciones legislativa y ejecutiva puede parecer, á los que no han pensado detenidamente en ella, asunto de muy poca importancia para que sea la esencia íntima y secreto efectivo de la Constitución Inglesa; pero sólo podemos juzgar de su importancia real examinando algunos de sus principales efectos, comparándolo con su gran competidor, que parece sobrepujarlo, á menos que se tenga cuidado, en el progreso del mundo. Ese competidor es el sistema Presidencial.[1] Lo característico de este sistema radica en que el Presidente es elegido por el pueblo por un procedimiento, y la Cámara de Representantes por otro. La independencia de los poderes legislativo y ejecutivo es la cualidad específica del Gobierno Presidencial, justamente como la combinación y fusión de ellos es el preciso principio del Gobierno de Gabinete.

---

1 Así llama el autor al sistema adoptado en la Constitución de los EE. UU — *(Nota del traductor.)*

Primero, comparemos los dos en tiempo de paz. La esencia de las edades civilizadas está en que la administración requiere la ayuda continua de la legislación. Una cualidad principal y necesaria de la legislación se halla en la *tributación*. El gasto del gobierno civilizado varía sin cesar. Debe variar si el gobierno cumple su deber. Las mezcladas estimaciones del Gobierno Inglés comprenden una miscelánea inevitable de artículos variables. La instrucción, la disciplina penitenciaria, artes, ciencias, necesidades civiles de múltiples clases, requieren más dinero en un año que en otro. El gasto de la defensa—los cálculos del ejército y de la marina—cambian según el peligro de ataque parece más ó menos inminente, según los medios de retardar ese peligro se hacen más ó menos costosos. Si las personas que tienen que hacer el trabajo no son las mismas que aquellas que tienen que hacer las leyes, habrá controversia entre los dos grupos de personas. Los que imponen las contribuciones tendrán seguridad de armar contienda con los que piden se impongan las contribuciones. El ejecutivo se ve maltratado si no obtiene las leyes que necesita, y la legislatura se corrompe si tiene que obrar sin responsabilidad: el ejecutivo no es tal desde el momento en que no puede ejecutar lo que decide; la legislatura se desmoraliza por la libertad, tomando resoluciones cuyos efectos serán sufridos por otros y no por ella.

En los Estados Unidos se ha experimentado á tal punto esta dificultad, que se ha desarrollado una semi-conexión entre el legislativo y el ejecutivo. Cuando el Secretario del Tesoro del Gobierno Federal necesita establecer un impuesto, consulta acerca de este punto con el Presidente del Comité de Hacienda del Congreso. No puede ir personalmente al Congreso á proponer lo que quiere; sólo puede escribir una comunicación y remitirla. Pero procura la anuencia del Presidente del Comité de Hacienda, á quien le agrade el impuesto; por su conducto procura convencer al comité para que recomiende el impuesto y por medio del comité trata de inducir á la Cámara para que lo adopte. Pero ese encadenamiento de comunicaciones es susceptible de interrumpirse á cada paso; puede ser eficaz para un solo impuesto en una oportunidad, pero difícilmente pasará cuando se trate de un presupuesto muy complicado—sin ha-

blar de tiempo de guerra ó rebelión—comparando solamente el sistema de gabinete y el sistema presidencial en tiempo de paz—en tiempos de dificultades hacendarias. Dos hombres igualmente hábiles nunca han estado de acuerdo exactamente en su presupuesto. Tenemos hoy un caso práctico en un Ministro del Tesoro (Indio) (Indian Chancellor of the Exchequer) tratando de las finanzas inglesas en Calcutta y un Inglés, hablando de las finanzas Indias en Inglaterra. Pero las cifras nunca son las mismas, y las miras políticas rara vez concuerdan. Una controversia muy picante ha servido de pasto al mundo, y probablemente otras no menos interesantes se hallan ocultas en los enormes archivos de nuestra correspondencia Anglo-India.

Pero relaciones de esta índole deben predominar entre el jefe del comité de Hacienda en la legislatura y el ministro de Hacienda en el Ejecutivo.[1] Lo seguro es que contiendan y que el resultado final á nadie satisfaga. ¿Y cuando los impuestos no producen el rendimiento que de ellos se esperaban, quién es el responsable? Seguramente el Secretario de Hacienda no convencerá al presidente—ni éste á su comité—ni el comité á la asamblea. ¿A quién, entonces, se puede castigar—á quién expulsar—cuando los impuestos son escasos? A nadie, excepto la legislatura—vasto cuerpo heterogéneo difícil de castigar—se le debe inflingir la pena.

Y no es la parte financiera de la administración la única que exige en una edad civilizada el constante apoyo y la compañía de legislación cooperada. Toda la administración lo necesita. En Inglaterra, en ocasiones de trascendencia, el gabinete puede obtener las leyes que necesite acudiendo á la amenaza de la renuncia ó de la disolución; pero ninguno de estos arbitrios puede usarse en un país bajo el régimen presidencial. Allí no puede ser disuelta la legislatura por el gobierno ejecutivo; y no la impone una renuncia, porque no tiene que preocuparse de buscar el sucesor. De consiguiente, *cuando surge una diferencia de opinión,* ☞ *la legislatura se ve precisada á oponerse al Ejecutivo y éste se ve obligado á combatir al legisla-*

1 Es digno de observación que aun durante el corto tiempo del gobierno confederado se hicieron notar estos males. Casi los últimos incidentes en el Congreso de Richmond no fueron sino agrias epístolas financieras con Jefferson Davis.

tivo; ☞ *y así, de disputa en disputa, van hasta el fin de sus períodos respectivos.*[1]

Ciertamente, hay un estado de cosas en que esta descripción, aunque cercana á la verdad, es, sin embargo, no del todo exacta; y tal sucede cuando no hay diferencias. Antes de la guerra civil en los Estados Unidos, á causa de la enorme distancia entre los Estados y las condiciones favorablemente económicas del país, había muy pocos motivos dignos de contienda; pero si aquel gobierno hubiera experimentado las dificultades de la legislación inglesa de los últimos treinta años, *la acción discordante de los dos poderes, cuya cooperación constante es esencial para el mejor gobierno,* se habría manifestado muy diferentemente.[2]

Pero no es esto lo peor. EL GOBIERNO DE GABINETE EDUCA A LA NACION; EL GOBIERNO PRESIDENCIAL NO LO EDUCA Y PUEDE CORROMPERLO. Se ha dicho que Inglaterra inventó la frase «La oposición de Su Majestad,» que fué el primer gobierno que hizo una crítica de la administración, una parte tan importante de la política como la administración misma. Esta oposición y esta crítica son la consecuencia del gobierno de Gabinete. El gran escenario de combate, *la gran máquina de* INSTRUCCION POPULAR *y de controversia política,* es la asamblea legislativa. Un estadista eminente que toma allí la palabra, un movimiento de partido por una gran combinación política, son los mejores medios conocidos para levantar, vivificar y *educar* al pueblo. El sistema de gabinete da seguridad á semejantes discusiones, porque se sirven de ellas los estadistas, tanto para ponerse de acuerdo para el porvenir, como para afirmarse en los presentes gobiernos. Trae á la palestra individuos ansiosos de hablar, dándoles oportunidades de tomar la palabra. Las catástrofes decisivas de los gobiernos de gabinete son divisiones críticas,

1 Queda este pasaje tal como fué escrito, precisamente después del asesinato de Mr. Lincoln, cuando todos aseguraban que Mr. Johnson sería muy hostil para el Sur.

2 Aquí, sin pretenderlo, quizá, vaticinó Bagehot las dificultades tan enormes originadas todas por desequilibrios económicos, que desde hace años están agitando profundamente á las Cámaras y al Presidente en los Estados Unidos, sin lograr resolverlas satisfactoriamente, lo que de seguro no sucedería si su régimen de gobierno fuese parlamentario.—*(Nota del traductor.)*

precedidas de interesantes debates. Todo lo que merece decirse, todo lo que se debe decir, con seguridad *se dirá*. Los hombres de conciencia proceden con la creencia de que deben persuadir á los otros; los hombres egoístas creen que sería preferible la convicción á la fuerza. La nación se ve precisada á oir las dos partes—y aun á todas las partes, quizá, de todo aquello que más le interesa. Aparte de que le agrada oir y tiene ansias de informarse. La naturaleza humana rechaza las prolongadas argumentaciones de resultados nulos —discursos pesados que á nada conducen—discusiones abstractas que dejan las cosas visibles tal como eran. Pero todos observan los grandes resultados, y un cambio de gobierno es un gran resultado. Tiene centenares de ramificaciones; corre por entre la sociedad; da esperanzas á muchos y á muchos se las quita. Es uno de esos acontecimientos notables que, por su magnitud y resonancia, impresiona quizá demasiado á los hombres. Y los debates que tiene esta catástrofe al cabo de ellos, ó pueden tenerlo, *es seguro que se escuchan y que se graban profundamente en la conciencia nacional.*

Los viajeros que viajan en los Estados Unidos de América, el más grande y el mejor de los países de sistema presidencial, han observado que la nación no era «especialmente inclinada á la política;» que no tienen una opinión pública acabada y corregida como la opinión pública inglesa. Gran número de escritores ligeros han atribuído este defecto de la «raza yankee» al carácter anglo-americano; pero si el pueblo inglés no tuviera motivo para dedicarse á los asuntos políticos, ciertamente no se ocuparía de ellos. Actualmente miran como un *negocio* la atención de los asuntos políticos. Concurren á la provocación de una crisis, asisten y hasta ayudan. Si el gobierno prosigue en el poder ó cae, esto queda resuelto en los debates y en la división que se ocasiona en el parlamento. La opinión que se forma de puertas afuera, la disposición secreta que penetra en el ánimo de la sociedad, tiene una gran influencia en esa división. La nación siente que su juicio es importante y se esfuerza en imponer su criterio. Tiene éxito en sus decisiones porque los debates y las discusiones le suministran los hechos y los argumentos. Pero en un gobierno presidencial la nación carece de poder, excepto en el momento de las elecciones; no tiene la urna electoral á su

frente; su virtud se ha evaporado y debe esperar hasta que regrese el instante en que pueda ejercer su despotismo. No se halla empujada á formar una opinión como la de la nación regida por el gobierno de gabinete; ni se halla instruída como esa nación. Indudablemente hay debates en la legislatura, pero son prólogos sin el drama. No hay un derrocamiento con ellos; no se puede derribar un gobierno. La legislatura no puede recompensar con el poder á guisa de premio, y nadie se preocupa de la legislatura. El ejecutivo, el gran centro del poder y de atracción, es inamovible; no es posible cambiársele en ningún evento. El aparato ilustrador que ha educado nuestro sentimiento público, que prepara nuestras resoluciones, que arregla nuestras opiniones, no existe. Ningún país de sistema presidencial necesita incubar diariamente opiniones elaboradas, ni encuentra utilidad en formarlas.

Pudiera suponerse que las disenciones por la prensa suplirían las deficiencias de la Constitución; que para un pueblo muy inclinado á la información periodística, la conducta del gobierno sería cuidadosamente vigilada, y que sus opiniones formadas por ese medio serían tan firmes, tan precisas, tan bien consideradas, bajo una política presidencial como bajo una política de gabinete. Pero la dificultad que oprime á la legislatura es la misma que oprime á la prensa. *Nada puede hacer.* No puede cambiar la administración; el ejecutivo fué electo para determinado período de tiempo y mientras no termine, allí debe permanecer. El mundo se maravilla de que una agrupación tan ilustrada como el pueblo americano—un pueblo que lee más que ningún pueblo que jamás haya existido, que lee tanta prensa—*tuviera una prensa tan mala.*[1]

Sus periódicos no son tan buenos como los ingleses, porque no tienen el mismo motivo para ser de la misma bondad que los periódicos ingleses. En una «Crisis» política, como decimos nosotros, —esto es, cuando la suerte de una administración es incierta, cuando depende sólo de unos cuantos votos que no se han resuelto, en una opinión vacilante y que cambia á cada momento,—los artículos eficaces de los grandes diarios se convierten en sensacionales. El Ti-

1 Should have such bad new papers.

MES ha hecho muchos ministerios. Cuando como á últimas fechas, hemos tenido una larga serie de parlamentos divididos, de gobiernos que no contaban con una mayoría abrumadora y que sólo tenían en su favor una fuerza intelectual, el apoyo del órgano más influyente de la opinión inglesa ha sido de momentos trascendentales. Si un periódico de Washington hubiera podido derrocar á Mr. Lincoln, habría habido entonces buena literatura y mejor argumentación en los periódicos de Washington. Pero los periódicos de Washington están imposibilitados de quitar al Presidente durante su período, al igual que el TIMES de quitar al Lord Mayor durante el año en que debe funcionar. Nadie está pendiente de un debate del Congreso que tiene un resultado «nulo» y nadie lee largos artículos que nada influyen en los acontecimientos. Los americanos dan un vistazo á los encabezados de las noticias y tiran el periódico. No se informan de una discusión. No intentan informarse de una discusión que supondrían inútil.

Después que se ha dicho que la división de la legislatura y el ejecutivo en los gobiernos presidenciales debilita al poder legislativo, parece una contradicción decir que también debilita al ejecutivo. Pero no es una contradicción La división debilita todo el agregado de la fuerza gubernamental, todo el poder de la administración; y de consiguiente debilita sus dos mitades. El ejecutivo se debilita de una manera muy sencilla. En Inglaterra un gabinete fuerte puede obtener la concurrencia de la legislatura en todos los actos que facilitan su administración; él mismo, por decirlo así, es la legislatura. Pero un Presidente puede verse estorbado por la legislatura, y ésta se halla dispuesta á ocasionarle estorbos. La tendencia natural de los miembros de toda legislatura es de hacerse conspicuos. Desean congraciarse con una ambición laudable ó censurable; desean promover las medidas que consideran mejores al beneficio público, desean hacer sentir su *poder* en todos los grandes negocios. Todos estos motivos combinados los impulsan para oponerse al ejecutivo. Se incorporan á los propósitos de otros si ayudan; anticipan sus propias opiniones, si derrotan; son los primeros, si vencen; son auxiliares, si secundan. La debilidad del ejecutivo americano era el tó-

pico de todas las críticas antes de la guerra civil.[1] El Congreso y los comités del Congreso, por supuesto, estorbaban al Ejecutivo cuando no había sentimiento público coercitivo que los tuviera en jaque y los gobernara.

Pero el sistema presidencial no solamente le presenta al poder ejecutivo un antagonista en el poder legislativo, haciéndolo así más débil; también lo debilita atacando su cualidad esencial. Un gabinete es elegido por una legislatura; y cuando esa legislatura está compuesta de personas competentes, el modo de elegir el ejecutivo es sin duda el mejor. Es un caso de elección en segundo grado, *bajo la única condición en que la elección de segundo grado es* PREFERIBLE A LA PRIMERA. Generalmente hablando, en un país electoral (me refiero á un país lleno de vida política y adecuado al manejo de las instituciones populares), la elección de CANDIDATOS PARA ELEGIR CANDIDATOS *es una farsa.* El Colegio Electoral Americano no es otra cosa. Se pretende que los electores al reunirse ejercen discrecionalmente sus facultades y eligen independientemente al Presidente. Pero los electores primarios se cuidan mucho de esto. Ellos eligen solamente electores que votaran por Mr. Lincoln ó Mr. Breckerendidge, y el elector toma solamente una boleta que es la que deposita en la urna electoral. *Jamás escoge ó piensa en escoger.* No es más que un mensajero—un conducto; la decisión real está en aquellos que lo escogen—y que lo escogen porque saben lo que hará.

Es cierto que la Cámara de los Comunes Inglesa se halla sujeta á las mismas influencias. Los miembros son elegidos, quizá porque votarán por determinado gabinete, más bien que por razones puramente legislativas. Pero — y aquí está la diferencia capital —las funciones de la Cámara de los Comunes son importantes y *continuas.* No se disuelve—como el Colegio Electoral de los Estados Unidos—después que han elegido su gobernante; vigila, legisla, hace y deshace ministerios al diario. De consiguiente, es un cuerpo electoral *en realidad.* El parlamento de 1857 que, más que ningún otro parlamento de los últimos años, fué elegido para apoyar un *premier* particular—que fué escogido, como dirían los americanos,

---

1 Se refiere á la guerra separatista de los Estados Unidos.

bajo el «ticket Palmerston»—antes de que hubiera estado en el poder dos años, derrocó á Lord Palmerston. Aunque escogido en interés de un ministerio en particular, deshizo de hecho ese ministerio.

Un *buen* parlamento, también, es un cuerpo escogido de importancia. Si es adecuado para darle al país leyes, su mayoría debe representar el promedio del talento general del país; sus diferentes miembros deben representar los diferentes intereses especiales, opiniones especiales, prejuicios especiales que debe haber en ese país. Allí debe encontrarse quien represente, á estilo de abogado, cada secta en particular, y un vasto cuerpo neutral de ninguna secta, homogéneo y prudente, como la nación misma. Semejante organismo, en cuanto es posible, es el más perfecto escogedor de ejecutivos que se puede imaginar. Está saturado de actividad política; está en contacto con la vida política; siente la responsabilidad de negocios que son llevados á su conocimiento; tiene tanta inteligencia como la sociedad en asuntos que le conciernen. Es lo que Washington y Hamilton se esforzaron en crear, un colegio electoral de hombres escogidos de la nación.

El mejor modo de apreciar sus ventajas se halla en examinar sus alternativas. La junta electoral competente es la nación misma, y esta es, de acuerdo con la teoría y la experiencia, excepto en rarísimos casos, una mala junta electoral. Mr. Lincoln en su segunda elección, habiendo sido designado cuando todos los Estados Federales habían unido sus ideales en un objeto único, fué voluntariamente reelecto por todo el país, funcionando como elector. El país representaba el objeto en que todos se hallaban absorbidos. Pero ésta es casi la única elección presidencial de la que se puede decir otro tanto. En casi todos los casos el Presidente es escogido por una máquina de cáucuses y combinaciones demasiado complicadas para ser perfectamente conocidas, y demasiado familiares para requerir descripción. EL PRESIDENTE NO ES ESCOGIDO POR LA NACION, ES SOLO ESCOGIDO POR LOS MANIPULADORES (wire-pullers). Una gran junta electoral en tiempos tranquilos es la necesaria, quizá la legítima administración electoral: un hombre no puede saber que arroja su voto sino como parte de una gran organización; y si vota como parte, abdica su función electoral en favor de los gerentes de esa asociación. Si la nación escogiera por sí misma, sería, en cierto grado, un órgano inepto; pero cuando no escoge directamente, sino como los agitadores escondidos lo desean, es como un hombre grande y perezoso con inteligencia pequeña y viciada; se mueve paulatina y pesadamente, pero se mueve á solicitud de una mala intención; «piensa *poco*, pero eso poco lo piensa mal.»

Y así como la nación es menos apta para escoger que un parlamento, así tiene igualmente peor gente de donde escoger. Los legisladores americanos del último siglo han sido muy censurados por no haber permitido á los Ministros del Presidente que tuvieran miembros de la asamblea; pero si se tiene en cuenta el fin especial que tenían á la vista, vieron con claridad y decididamente con previsión. Desearon guardar «la rama legislativa absolutamente separada de la rama ejecutiva;» creían que esa separación era esencial para una buena Constitución; creían que esa separación existía en la Constitución Inglesa, que los más conocedores de ellos juzgaban como mejor. Y para mantener de una manera efectiva esa separación, era inevitable la separación de la legislatura de los Ministros del Presidente. Si no son excluídos, se convierten en el ejecutivo y opacan al mismo Presidente. Una Cámara legislativa es insaciable y avarienta, adquiere lo más y concede lo menos posible. La pasión de sus miembros es gobernar; la facultad de hacer leyes, la más comprensiva de todas las facultades del poder, es su instrumento; *tomará* la administración si puede tomarla. Probados por sus designios propios, los fundadores de los Estados Unidos fueron sabios, excluyendo á los ministros del Congreso.

Pero aunque esta exclusión sea esencial para el sistema de gobierno presidencial, no por esa razón deja de ser un mal. Ocasiona la degradación de la vida pública. A menos que un miembro de la legislatura esté seguro de hacer algo más que hablar, á menos que se halle alentado por la esperanza de la acción é impulsado por la probabilidad de la responsabilidad, un hombre de primera categoría no deseará ingresar á ella y no hará gran cosa si ingresa. Pertenecer á un cuerpo deliberante adherido á un ejecutivo (y ésta no es una descripción impropia del Congreso bajo el régimen presidencial), no es un objeto para incitar una noble ambición, y sí es una posición pa-