
CAPITULO TERCERO.

EL EJECUTIVO.

1. Concentración de autoridad, primer requisito del Ejecutivo.—2. Métodos de nombramiento; ejecutivo hereditario.—3. Ejecutivos de elección.—4. Gobiernos presidencial y parlamentario.—5. Funcionarios dependientes del ejecutivo; servicio civil.

1. Concentración de autoridad, primer requisito del Ejecutivo.—El término “ejecutivo” se usa para designar a los funcionarios del gobierno cuya tarea es ejecutar las leyes. En más estrecho sentido a menudo significa simplemente la cabeza suprema de la administración, como el Presidente de los Estados Unidos, o la misma persona reunida a sus principales subordinados. Así, cuando hablamos del ejecutivo de la República Francesa nos referimos al presidente, o bien al presidente en unión del primer ministro y el gabinete; pero la palabra tiene también más amplia significación, abarcando todo el cuerpo de funcionarios altos y bajos que intervienen en la administración de los negocios públicos. Por supuesto que en ello no se incluyen las personas que obran en funciones legislativas o judiciales; pero comprende a los servidores públicos como administradores de correos, funcionarios fiscales, inspector

res, comisionados, etc. Algunas veces en el uso de este término se incluyen el ejército y la marina. En el capítulo siguiente la palabra ejecutivo se usará en su sentido limitado, excepto cuando se exprese otra cosa.

Lo primero digno de atención que hay que notar en conexión con los jefes del ejecutivo en los gobiernos modernos es que mientras los miembros del legislativo son muchos los funcionarios superiores del ejecutivo son pocos. Esto, como ya se ha visto, se debe al hecho de que la primera necesidad del ejecutivo o rama activa del gobierno es la rapidez de decisión y la unidad de propósito, y es por demás decir que esto es difícil de obtenerse entre numerosas personas investidas de igual autoridad. “Un mal general”, dijo alguna vez Napoleón, “es mejor que dos buenos generales”.

Hay que notar en seguida que la autoridad ejecutiva (ya sobre la conducta general del gobierno o sobre sus partes), tiende siempre a concentrarse en una sola persona. Así en los Estados Unidos la administración suprema corresponde al presidente, cuyos subordinados son su propia creación y pueden ser depuestos por él. En la Gran Bretaña el dominio virtual de los negocios se halla en las manos de un gabinete compuesto de quince a veinte personas, una de las cuales, en cierta forma es superior a las otras. No es necesario que una sola persona haya de imponer sus ideas y su voluntad en la dirección de la administración pública; pero es indispensable que haya una que en último caso tenga una autoridad decisiva. Uno de los puntos admirables de la constitución de los Estados Unidos es que el presidente, por virtud de su posición de jefe supremo del ejército y la marina, pueda convertirse en tiempo de guerra casi en dictador. Su poder se expande por la necesidad de fortalecer al ejecutivo y lo capacita para cortar el nudo gordiano de las

perplejidades legislativas por la incisiva aplicación de una sola voluntad.

Existe, por esto, una fuerte presunción contra lo que se llama un "ejecutivo plural", grupo de personas que ejercen la autoridad ejecutiva suprema, sin que ninguno de ellos tenga un poder superior a los otros, y que sólo puede obrar por resoluciones conjuntas. A primera vista aparece una ventaja en favor de este sistema por la madurez de los juicios y el recíproco contrapeso de sus miembros, que imposibilita toda tiranía de su parte: pero la inevitable pérdida en rapidez de resolución y el peligro de un conflicto de opiniones en un momento de crisis, prevalece sobre las ventajas. De hecho, el gobierno plural apenas si puede obrar si no es subdividiendo sus tareas y confiando funciones especiales a cada uno de sus miembros. Este fué, por ejemplo, el plan que se propuso el Comité de Salud Pública que gobernó a Francia durante la época del terror (1793-94). La historia presenta muchos ejemplos de ejecutivo plural, como la monarquía dual de Esparta y los cónsules de Roma; pero la experiencia ha sido resueltamente desfavorable a tal sistema de gobierno.

Contra este general veredicto, el caso de la moderna Suiza ofrece una singular excepción. Aquí el supremo poder ejecutivo reside en un cuerpo de siete personas, el Bundesrath o Consejo Federal, elegido por tres años en sesión conjunta de las dos cámaras del legislativo. Aunque uno de los miembros del Consejo es elegido cada año con la dignidad titular de Presidente de la Confederación suiza, no tiene el nombrado superioridad ninguna sobre sus colegas. Los consejeros obran separadamente como jefes de los siete departamentos del ejecutivo, aunque esto es sólo por conveniencia y no está prescrito en la constitución. En cuerpo, dictan las medidas generales de administración. En la práctica el siste-

ma obra admirablemente; los miembros del consejo son constantemente reelegidos y goza en realidad de una posición inamovible. Esta situación, en verdad anómala, se explica en parte por el hecho de que el legislativo es quien decide de la política que debe seguirse en los asuntos de alguna importancia.

2. Métodos de nombramiento; ejecutivo hereditario.—Volviendo al ejecutivo moderno en general, y habiendo hecho notar que prevalece el principio de la unidad de mando, podemos señalar las grandes diferencias que existen en los métodos para designar a los jefes de gobierno en la duración de su cargo y en las relaciones del ejecutivo con el legislativo. Dos líneas de clasificación se presentan: primero, la distinción entre los ejecutivos hereditarios y los nombrados; luego la diferencia entre los ejecutivos reales y los nominales. El ejecutivo hereditario (rey, emperador, príncipe soberano, etc.), goza de un cargo que es, no sólo vitalicio, sino que pasa a sus herederos; institución que no tiene cabida en las ideas políticas corrientes en los Estados independientes del continente americano. Desde un punto de vista meramente nacional, es difícil encontrar mucho que decir en su favor. Un gobernante hereditario, ante las realidades, aparece tan absurdo como un matemático hereditario o como el poeta laureado por herencia, a que hemos aludido en el capítulo precedente; pero la monarquía hereditaria, tal como existe en Europa, no puede rechazarse tan sencillamente; en casi todos los países en que existe ha sido un producto histórico, y ha crecido como parte de la evolución del Estado. En la mayor parte de los casos, principalmente en la Gran Bretaña, se ve por el pueblo no sólo con tolerancia, sino con la más sincera aprobación, y la aspiración por la forma republicana de gobierno es tan extraña como en los Estados Unidos puede serlo la aspiración por la forma monárquica. Pero el secreto de la persistente su-

pervivencia de la monarquía hereditaria en muchas comunidades cultas, descansa en el hecho de que, en donde encuentra una general aprobación, el soberano hereditario es, más que efectivo, un ejecutivo nominal.

En el Reino Unido, Italia, Holanda, Bélgica, etc., la dirección del gobierno no está en las manos del rey. El monarca, si no literalmente, sí hasta un alto grado, no es más que la cabeza nominal del gobierno; los negocios públicos se tratan en su nombre y expresamente con su autoridad; pero en realidad el curso de los negocios está en manos del primer ministro y el gabinete que representan la voz del pueblo. En esta forma el sistema puede ser sostenido por argumentos de gran peso: sirve para dar al gobierno los caracteres de estabilidad, permanencia y continuidad, que son los factores esenciales de las instituciones; en las relaciones internacionales, contribuye, con razón o sin ella, a cierto prestigio no desprovisto de valor diplomático; por último, hay que admitir que las tradiciones que rodean a una monarquía de larga permanencia, ayudan a inspirar a los reales jefes del gobierno un saludable sentimiento de responsabilidad y dignidad.

A pesar de esto quizás pueda temerse que las maravillas de la monarquía constitucional han sido exageradas por sus panegiristas ingleses. Después de todo queda siempre la posibilidad de que un futuro monarca quebrante un día el papel secundario que el sistema le impone. La manera admirable con que la reina Victoria y sus sucesores han llenado el puesto de soberanos constitucionales, ha hecho que el pueblo olvide que este retraimiento es consuetudinario y no parte de la ley de la tierra. Las relaciones así establecidas especialmente en lo que conciernen al soberano con respecto a los negocios extranjeros, son muy delicados y exigen para su buen mantenimiento un fino pulso de parte del monarca. El buen

éxito en la función del sistema no es independiente de la competencia o incompetencia, la integridad o perversidad del principio reinante, como los escritores ingleses gustan de suponerlo. Si las desventajas contingentes anulan las condiciones de estabilidad y continuidad que resultan de la institución monárquica, es asunto que admite gran diversidad de opiniones.

Los monarcas hereditarios de la actualidad no son todos de tipo constitucional: el rey de Prusia (que por virtud de su cargo es también emperador de Alemania), es un ejemplo de lo contrario (1); allí la máxima constitucional de que el rey "reina, pero no gobierna", deja de ser cierta. El Rey de Prusia no sólo reina, sino también gobierna y su función ejecutiva es juntamente titular y efectiva; la corona pasa a sus descendientes. Para el espíritu americano parece muy difícil defender semejante institución. Apenas necesita refutación la defensa que funda los derechos dinásticos como una especie de propiedad o en los cuasi teológicos razonamientos que los expongan como una institución divina. La defensa de semejante monarquía sobre el fundamento de su eficiencia requiere la suposición de que el futuro soberano en línea hereditaria será por fuerza eficiente. Sin embargo, los escritores alemanes de derecho público, están listos para defender la existencia de la monarquía aun cuando no sea del tipo limitado o constitucional.

3. Ejecutivos de elección.—Contrastando con los ejecutivos hereditarios, se presenta la amplia clase de los que pueden llamarse electivos. La terminología no es muy satisfactoria, porque además de los funcionarios realmente elegidos, como el presidente de la Unión Americana, existe una clase de funcio-

(1) Antes de 1918.

narios superiores jefes de ejecutivo que no son hereditarios, pero que más bien que electos son escogidos. La palabra "nombrado", indicaría con más precisión el método de su elevación al cargo. Sin embargo, por cuanto tales jefes ejecutivos se encuentran, no en los Estados independientes, sino en los gobiernos subordinados de un sistema imperial, sería impropio hacer para ellos una tercera categoría dentro del ejecutivo en general. Estos funcionarios, como el Gobernador General del Canadá, el Virrey de la India y los gobernadores de las colonias británicas, todos de nombramiento de la corona, son de este género. Los tenientes de gobernador de las provincias canadenses, que son nombrados por el Gobernador General pertenecen a la misma clase. Estos funcionarios también se dividen en efectivos y nominales. El Virrey de la India es de la primera clase, el Gobernador del Canadá es de la segunda y los tenientes representan la clase más sutil del poder nominal. Estos ejecutivos son el producto de las peculiares circunstancias del Imperio Británico, en el cual es necesario reproducir por apoderado en las colonias y dependencias el carácter nominal del poder del soberano inglés.

La mayor parte de los Estados independientes que no están bajo un monarca hereditario, tienen ejecutivo de elección. Entre estas dos formas se distingue una intermedia con un rey vitalicio tomado de una familia reinante; forma que se encuentra a menudo en la historia, como en Inglaterra en la época de la conquista normanda. Corresponde a una edad en que el rey era en riguroso sentido del término "Señor de la guerra" y cuando las proezas militares eran tan importantes en el gobernante que el gobierno de un menor o de un débil repugnaba al sentimiento general de la nación. Pero entre los ejecutivos de elección de los países cultos modernos tal forma no existe ya; los ejecutivos de hoy presen-

tan gran diversidad; casi todos se asemejan en que el poder supremo, nominal o virtual, reside en una sola persona, aunque aun en esto hemos visto en Suiza una excepción; pero sin contarla aparecen otras muchas divergencias. El presidente de los Estados Unidos es designado por elección indirecta que por la simple naturaleza mecánica del colegio electoral se ha convertido en prácticamente directa. En Francia el presidente se elige por las dos cámaras legislativas en sesión conjunta como "Asamblea Nacional". Los gobernadores de los Estados en la Unión Americana se nombran por elección directa del pueblo. El sistema electoral es vario en las repúblicas de la América Central y del Sur: algunas de ellas como México (1), la República Argentina y Chile eligen sus presidentes por voto indirecto; en otras, como el Perú, Brasil y Bolivia, se emplea el sistema indirecto. Teóricamente considerado el procedimiento indirecto parece atractivo; sin contrariar el principio de la soberanía popular parece poner la elección real del ejecutivo en las manos de un cuerpo de especial competencia; pero la experiencia práctica está contra este sistema porque se ha visto que o se convierte en una forma innecesariamente estorbosa de la simple elección directa o bien se presta a la intriga y la siniestra influencia de un círculo egoísta.

Son difíciles problemas los que se presentan respecto a la duración del cargo del jefe ejecutivo y a su reelegibilidad. En todos los países democráticos republicanos hay una repugnancia instintiva por la prolongada continuación en el puesto y temor de

(1) Desde 1912 y en virtud de una reforma constitucional, la elección de presidente en México es directa.

que una duración exagerada pueda transformarse, en realidad, en una perpetuidad monárquica. En consonancia con esta idea, las constituciones de las diversas repúblicas americanas dan al presidente un término que varía de cuatro a seis años; y por razones análogas, el presidente que concluye no puede ser, en la mayor parte de esos países, reelegido para el período siguiente. México, en donde el presidente no sólo puede ser reelegido, sino que ha durado en el cargo desde 1884 hasta 1906, es una excepción (1). En los Estados Unidos la reelección no está prohibida; pero la opinión pública ha confirmado el precedente de Washington y no permite la tercera elección; regla de saludable precaución en los comienzos de la república. En las postrimerías del siglo XVIII, una república de vasta extensión territorial se veía como un apartamiento experimental de las instituciones políticas (2). Importaba pues, hacer especiales sacrificios para evitar la subversión posible de las instituciones republicanas por el dominio excesivo de un solo hombre. El ejemplo de Napoleón Bonaparte, que encontró medios para convertir su consulado de diez años en consulado vitalicio y después en la investidura imperial, muestra el peligro que Washington y sus inmediatos sucesores trataron de evitar; pero es dudoso que en la actualidad y en un país en que

(1) El Gral. Díaz permaneció en el puesto hasta 1911. Antes de su renuncia, la constitución fué modificada, estableciéndose la inhabilidad perpetua para la reelección de quien ha servido una vez el cargo.

(2) Il est de la nature d'une republique qu'elle n'ait qu'un petit territoire; sans cela elle ne peut guere subsister. Montesquieu, *Esprit des Loix*. Lib. VIII, Cap. XVI.

las instituciones republicanas se han consolidado por más de cien años de vida política, aquella regla consuetudinaria no sea un anacronismo. Priva al país de los servicios de sus más grandes directores políticos, precisamente en la época en que su madura experiencia los ha hecho idóneos para el puesto. En Inglaterra, semejante retiro forzoso de hombres como Gladstone, Beaconsfield o Salisbury, en el cenit de su carrera política, se habría reputado como una pérdida. En Francia el presidente es elegido por siete años y es reelegible; pero debe recordarse sobre este ejemplo, que el presidente no es el ejecutivo gobernante, sino el jefe nominal del Estado. La República Francesa es parlamentaria, y el poder ejecutivo en ella, se ejerce en realidad por el primer ministro y el gabinete.

4. Gobiernos parlamentario y presidencial.— Por lo que hemos dicho se ve que las divisiones del ejecutivo en hereditario y colectivo, nominal y real, se entrecruzan. Un gobierno hereditario puede ser nominal, como en el caso del rey británico, y puede ser efectivo como el Rey de Prusia; del mismo modo, un ejecutivo por elección como el Presidente de los Estados Unidos, es efectivo, en tanto que el Presidente de la República Francesa es nominal. La distinción entre el ejecutivo real y virtual, conduce a considerar la primera de las cuestiones relativas al ejecutivo: su relación con el poder legislativo. Ya hemos tenido en cuenta este punto al tratar de la separación de poderes; pero aquí es necesario volver sobre él con mayor detalle. El gobierno de los Estados modernos se divide entre dos sistemas rivales; uno llamado parlamentario, responsable o de gabinete; el otro, para el cual no se encuentra una designación satisfactoria, suele llamarse “no

responsable”, presidencial o congresional (1). En el gobierno parlamentario, la duración del ejecutivo virtual depende de la voluntad del legislativo; en el presidencial, la duración del ejecutivo es independiente del Congreso. El gobierno parlamentario coexiste siempre con un ejecutivo nominal; pero no hay que olvidar que éste no es siempre un monarca hereditario. En Francia el gobierno es parlamentario y el jefe del gobierno es electivo. Del mismo modo, el gobierno presidencial coexiste siempre con un ejecutivo real, aunque no precisamente electivo, como en el caso de Prusia. Parece, pues, que el calificativo de presidencial es impropio, ya que el gobierno presidencial no requiere un presidente, y ya que un gobierno sin presidente, puede ser presidencial. Por desgracia, no se encuentra terminología más adecuada: “irresponsable” trae una connotación enteramente falsa, y “congresional” tiene ya una significación diversa, por alusión al congreso de los Estados Unidos.

El principio del gobierno parlamentario se entiende mejor con el estudio de la evolución y funcionamiento del gabinete británico. El rey inglés tuvo siempre un grupo de consejeros y altos funcionarios que le ayudaban a conducir el gobierno. Estos consejeros, que formaban en la época normanda el llamado Consejo ordinario o permanente del rey, y desde el tiempo de Enrique VI con el de

(1) El nombre de congresional es no sólo impropio, sino de mala formación en español. Se conserva en la traducción, porque su uso ha venido haciéndose muy general. Woodrow Wilson empleó la palabra en un libro en que censuró el sistema americano por la sumisión que en él veía del Ejecutivo al Congreso, y cuando llegó a la presidencia de su país demostró con su conducta y el resultado que ésta tuvo, todo lo contrario de lo que había asentado en su libro, puesto que se sobrepuso al Congreso siempre que quiso y llegó durante la guerra a una suma de facultades dictatoriales. (Nota de la traducción).

Consejo Privado, eran de la personal elección del monarca; en el sentido literal, eran sus ministros. Durante siglos después de que las asambleas consultivas se convirtieron en Parlamento nacional (1295), el legislativo no tuvo más medio de imposición sobre aquellos que el heroico de la acusación, y fueron más bien sus naturales antagonistas que sus elegidos representantes. Esto se ve particularmente durante la tiranía de los Estuardos, cuando Sir Thomas Wentworth, desertando de la causa popular, se elevó al rango de ministro de la Corona.

Por otra parte, el grupo de ministros que formaban el consejo del rey, tendieron siempre a aumentar inconsideradamente su número: esto condujo a la concentración del poder en un círculo interior estrecho a quien se aplicó el nombre de "gabinete". La caída de los Estuardos y el reconocimiento del principio de la supremacía del Parlamento en el Bill of Rights (y más tarde en el Act of Settlement), hicieron imposible la subsistencia de las relaciones establecidas entre el parlamento y los ministros. A fin de que el gobierno pudiera contar con el apoyo del parlamento, Guillermo III por consejo del duque de Sunderland, resolvió escoger sus ministros de las filas del partido dominante en los Comunes. Tal fué la **invención** del gobierno de gabinete, si es que puede alguna vez hablarse con propiedad de invención de un sistema político. Sin embargo, el sistema así instituído permaneció como rudimentario e imperfecto cerca de un siglo; los ministros no sintieron al principio la necesidad de dimitir cuando les faltaba el apoyo del Parlamento; preferían esperar, como lo hizo el gabinete del Rey Guillermo en 1698, a que la mayoría adversa se disipara. Durante la primera mitad del siglo XVIII, tampoco se presentó ni se retiró el gabinete en cuerpo; el que presidió Lord Buckingham en 1765 fué el primero que entró en el poder como cuerpo se-

lidario y aun hasta el fin del siglo, aun cuando los ministros pertenecieran al mismo partido, no estaban necesariamente fundidos en política ni armoniosamente unidos en sus relaciones recíprocas. La insistencia de Pitt para la renuncia de su refractario canciller Thurlow marca el reconocimiento de este avance en la evolución del gabinete; la negativa de los ministros de Jorge IV para darle consejo individual en materia de relaciones exteriores, indica el definitivo reconocimiento del principio.

Tomado el gabinete tal como existe actualmente, puede decirse que funciona así; se compone de un grupo de quince a veinte personas, que aunque legalmente no constituyen una unidad, tienen en la práctica una política sola y una común responsabilidad; todos son miembros de la cámara de los Lores o de los Comunes; son nombrados por la corona según el consejo de aquel a quien el rey ha designado al principio como primer ministro; pertenecen al partido político o a la coalición de partidos que domina en la cámara baja, y deben dimitir colectivamente cuando pierden ese dominio. En el Reino Unido esta organización no es legal sino consuetudinaria; pero no siempre es así; en Francia, por ejemplo, es un precepto constitucional que "los ministros son colectivamente responsables ante las cámaras, por la política general del gobierno"; lo que significa que deben retirarse cuando pierden el apoyo de la cámara de diputados.

El sistema presidencial de los Estados Unidos o Alemania contrasta completamente con este sistema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En los Estados Unidos, el Presidente, que es ejecutivo real, es elegido con independencia del congreso, por un término que la constitución fija, y que el legislativo no puede acortar sino por medio del juicio político. Tampoco puede el congreso dictar al presidente la política que debe seguir

ni imponérsele por medios legales, salvo el veto del senado en ciertos nombramientos y en la celebración de tratados. El presidente nombra a los miembros de su "gabinete", como se llama comunmente al grupo de funcionarios jefes de los diversos departamentos del ejecutivo. No tiene obligación de consultar al congreso estos nombramientos, ni tiene el congreso poder para remover a uno de aquellos jefes, salvo por medio de una acusación; sólo el presidente los nombra y remueve a su arbitrio.

En Alemania el emperador tiene poder real; sus ministros necesitan que sus órdenes sean refrendadas por el canciller; pero este funcionario es creación del emperador mismo, que lo conserva en su puesto por el tiempo que quiere. El legislativo no tiene facultad para forzar la dimisión del canciller por medio de un voto adverso ni de otro modo. La misma situación se encuentra en el reino de Prusia.

El ejemplo que precede demuestra a cuán diferentes propósitos tienden los gobiernos parlamentario y presidencial. El gobierno presidencial de Prusia permite la existencia de un legislativo nacional, con una cámara baja democrática, sin acabar con el poder dominante de la corona. El Gobierno parlamentario de la Gran Bretaña ha dado medios de transacción por los cuales el monarca conserva su posición nominal de autoridad suprema, cuando en realidad el centro del poder ha pasado a los representantes elegidos por el pueblo. En Francia y los Estados Unidos, los gobiernos parlamentario y presidencial han sido adoptados deliberadamente como los mejores medios de poner en práctica la doctrina de la soberanía popular.

Es imposible hacer aquí una crítica detallada de los méritos de uno y otro sistemas. En Inglaterra el sistema parlamentario hace un papel especialmente útil, permitiendo que el gobierno se convierta en

democrático sin romper la posición histórica de la corona, y el mismo propósito se ha realizado por imitación en Italia, España y otros países. El Rey de Cerdeña fué aceptado como gobernante de la Italia unificada (1859-70), por el hecho de que el poder supremo residiría en los representantes de toda la nación, y si la gradual abolición de la monarquía ha de ser la futura evolución política, se realizará por los medios que proporciona el sistema parlamentario.

A pesar de todo lo que en favor del sistema se ha dicho, no está exento de inconvenientes: es equilibrado y bueno en donde existen dos grandes partidos que alternativamente toman el poder y en que cada uno se ve obligado a su turno a ceder el puesto al otro; pero en donde existen muchos partidos (como sucede actualmente en Italia y Francia), pierden la cohesión, y formando y reformando coaliciones, introducen un peligroso elemento de inestabilidad para el gobierno y conducen al sacrificio del principio por el afán del poder. Por otra parte, el sistema presidencial tiene notorias desventajas: el cargo de presidente adquiere tal importancia, que la proximidad de la elección presidencial ocasiona períodos de gran excitación y rebeldía, siempre desfavorable a la actividad de la industria, y en países turbulentos los precipita en revoluciones; además, aparte de la ficticia unión de los partidos, el sistema coloca al ejecutivo y al legislativo en peligroso antagonismo.

5. Funcionarios subordinados del ejecutivo; servicio civil.—Hemos dicho al principio de este capítulo que el término “ejecutivo” significa algunas veces la cabeza del gobierno, otras la cabeza reunida a sus jefes o subordinados principales, y otras el conjunto de todos los funcionarios ejecutivos, altos y bajos. Las subdivisiones del ejecutivo y las relaciones de sus partes entre sí, deben considerarse

separadamente. Debe hacerse desde luego una distinción entre los cuerpos ejecutivos que proceden de una fuente común, y los que pueden decirse coordinados. En el ejecutivo puramente jerárquico los funcionarios se nombran directa o indirectamente por el jefe. A este tipo corresponde el gobierno del Reino Unido, en que los nombramientos proceden de la corona, y el Gobierno de los Estados Unidos, cuyos miembros son nombrados directamente por el presidente o indirectamente por persona o personas nombradas por aquél. Esto es general en casi todos los Estados independientes. Los Estados americanos tienen ejecutivos coordinados; en ellos, la facultad de nombrar del jefe del ejecutivo es muy limitada, pues la mayoría de los funcionarios son nombrados por elección popular. Esto es así aun tratándose de altos funcionarios colaboradores del gobernador, como son el vicegobernador, el secretario de gobierno, tesorero, procurador general, superintendente de educación, auditor, etc. Pero un cuerpo de esta especie todavía debe verse como una unidad y no como un ejecutivo múltiple, puesto que el conjunto de funcionarios está bajo la supervigilancia y hasta cierto punto bajo las órdenes (a veces con la facultad de destitución) del jefe del gobierno, y además cada uno de los jefes ejerce una autoridad singular y no colectiva.

La diferencia entre un ejecutivo coordinado y uno gerárquico es extrema: el primero funciona bien en los gobiernos subordinados de un sistema federal; en estos especialmente bajo una constitución escrita los deberes del ejecutivo son precisos y hay muy poca latitud para una política general; pero en el gobierno nacional el caso es distinto; en él se necesita un poder central de gran autoridad, ejerciendo gran suma de discreción administrativa y libertad para descansar en una cooperación armoniosa de los subordinados. La unidad de propósito

que se requiere en una seria emergencia nacional es difícil de encontrarse en un gabinete de funcionarios individual y separadamente elegidos por el pueblo.

En todos los gobiernos aun cuando exista un ejecutivo supremo, es necesario dividir la dirección administrativa en varios departamentos. La división adoptada en cuatro de los principales gobiernos del mundo se muestra claramente en la tabla que va al fin del presente capítulo. En ella se ve que ciertos grandes departamentos (gestión de negocios extranjeros, ejército, marina y hacienda) son comunes a todos. El Secretario de Estado norteamericano corresponde a lo que en otros países se llama secretario o ministro de negocios extranjeros. Los nombres de los demás funcionarios del gabinete indican aproximadamente las funciones que desempeñen. Además de los funcionarios usuales cada país encuentra la necesidad de establecer ciertos departamentos especiales que corresponden a peculiares servicios: el cargo de secretario de las colonias y de secretario de la India en Inglaterra son ejemplos de esto. En el gobierno parlamentario se ha encontrado conveniente incluir en el grupo del gabinete a varios funcionarios que no tienen departamento especial o sólo se les asigna nominalmente. En la Gran Bretaña se hace esto por medio de cargos casi exentos de deberes administrativos, como la posición de Primer Lord de la Tesorería (que generalmente se reserva el primer ministro), el Lord del sello privado, el Canciller del ducado de Lancaster, etc. En Italia, Canadá, y otros lugares, se adopta la práctica de admitir en el gabinete ministros sin cartera.

Debajo de estos jefes de departamento viene el cuerpo general de empleados del ejecutivo que se llama el servicio civil. La relación de los miembros del servicio civil con los jefes del gobierno, su nombramiento y remoción y la permanencia en el cargo es uno de los difíciles problemas de la política pre-

ente. Conviene por lo mismo, indicar el estado actual de la reglamentación del servicio civil en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos. Veamos primeramente el caso de la Gran Bretaña.

El servicio civil británico comprende una lista de 80,000 empleados. Esto incluye los empleados de la casa real, gran número de los consagrados al servicio exterior, interior y colonial, el almirantazgo, la tesorería, etc., empleados que trabajan en la administración local, oficina de patentes, de emigración, cuerpos diplomático y consular, de aduanas, de contribuciones, de correos, etc. El principio fundamental del servicio civil así constituido es la permanencia indefinida en el cargo, y la independencia de su conservación respecto de los cambios de gobierno producidos por el sistema de gabinete. Los únicos funcionarios de carácter político son los jefes de departamento y algunos jefes o subjefes de secretaría que entran en la colectividad del ministerio y que en conjunto no pasan de cincuenta personas. Así, por ejemplo, el secretario del interior tiene como subordinado al subsecretario parlamentario que, como él, es miembro del gabinete y que dimite al caer éste. Tiene también un subsecretario permanente que no tiene carácter político y que está a la cabeza del cuerpo de empleados, superintendentes, inspectores y otros del personal del departamento. Un plan semejante, aunque con diversos nombres rige al departamento del exterior, al colonial, al de la India, al de guerra, del almirantazgo, de tesorería, de comercio, de gobierno local y de correos. La conservación del cargo contribuye grandemente a la eficiencia e integridad del servicio civil inglés, y tiene su origen en el hecho de que en los primeros tiempos los cargos públicos en Inglaterra fueron una verdadera propiedad conservados durante la vida. Hay en el servicio civil inglés todavía algunos cargos que se conservan, como los judiciales, durante la buena

conducta. Respecto de la mayor parte de los cargos públicos, la corona conserva la facultad de remoción; pero, sin embargo, esta facultad sólo se ejerce en los casos de incompetencia o mal servicio del empleo; pero nunca por razones políticas, ni por hacer una vacante para un predilecto. Para entrar en el servicio, se usa en casi todos los departamentos el sistema de exámenes de competencia.

En los Estados Unidos el sistema de nombramiento y remoción en la rama ejecutiva federal, ha llegado a ser motivo de preocupación nacional. Muy pocos funcionarios conservan sus puestos, como los de justicia de la federación, por toda la vida. Algunos cargos, como los de gabinete, se mantienen al arbitrio del presidente; pero en la gran mayoría el nombramiento se hace por un término fijo, comúnmente de cuatro años. En el procedimiento efectivo del gobierno, la dificultad se presenta en la remoción y nombramiento al concluir un término presidencial. Sería deseable que a los empleados competentes se les dejara en sus puestos, fuesen las que fuesen sus opiniones políticas, y este es especialmente el caso tratándose de posiciones en las aduanas, el correo, etc., en que la tarea es más o menos rutinaria y que no puede decirse que dependan para su buen desempeño de la armonía de las opiniones políticas entre el jefe del departamento y sus subordinados. En contrario hay siempre el temor de que la completa certidumbre de continuar en el puesto puede producir el estancamiento oficial y el mal desempeño del cargo. La constitución federal no es explícita respecto a las remociones. El alcance de la facultad de remover se busca por inferencia en los preceptos constitucionales relativos a nombramientos y en las obvias exigencias de cada caso. La facultad de nombrar en los casos de embajadores ministros, diplomáticos y cónsules, y magistrados de la Suprema Corte corresponde al presidente con la

ratificación del senado; pero "el congreso puede por medio de una ley atribuir el nombramiento de los empleados inferiores que juzgue conveniente, al presidente sólo o a los tribunales o a los jefes de departamento". Según las decisiones de los tribunales la facultad de remover es anexa a la de nombrar. Cierto es que el congreso, durante su conflicto con el presidente Johnson trató de limitar la facultad ejecutiva de remover dictando las Leyes de duración de los cargos (1867 y 1869), que exigían la ratificación del senado para las remociones; pero la derogación de esas leyes en 1887 repuso la materia sobre sus antiguas bases constitucionales.

Durante los primeros treinta años de la historia de los Estados Unidos la facultad de remover no se empleó como un medio para ofrecer empleos a los partidarios; casi todos los funcionarios federales conservaban su cargo a voluntad del ejecutivo y no se admitía la destitución sino con causa fundada. Madison la calificaba de anticonstitucional. La ley de 1820 que señalaba cuatro años de término (siempre sujeto a remoción voluntaria), para empleados de aduana y otros funcionarios federales inició un nuevo sistema. Con el advenimiento del presidente Jackson (1829) se inauguró el "sistema de los despojos"; se hicieron remociones en gran número y las plazas así vacantes fueron recompensas para los partidarios del presidente. Este precedente desastroso se imitó después por administraciones subsiguientes hasta que el "barrido" de los empleos llegó a ser un rasgo característico de la política americana. No ha sido el peor efecto del sistema la frecuente incompetencia de las personas nombradas por razones políticas para las plazas vacantes.

La clara injusticia del "sistema de los despojos" y el empobrecimiento del servicio público condujo a una reacción en favor de la reforma del servicio civil que dió por resultado la Ley de Servicio

Civil de 1883. El objeto de esta ley es separar cuanto sea posible el servicio de la política e introducir el sistema de nombramientos por mérito basados en exámenes de competencia. La ley establece un cuerpo de tres comisionados cuyo deber es ayudar al presidente, cuando éste lo indica, a fijar las reglas para los fines siguientes: exámenes de competencia se harán en todas las ramas del servicio civil que se designen y los nombramientos recaerán en los solicitantes mejor calificados; los nombramientos en Washington se distribuirán entre los Estados según su población; ningún individuo del servicio público tendrá obligación de contribuir para fondos políticos ni podrá usar su autoridad para imponer determinada acción política a otra persona. La ley no establece requisitos para los nombramientos que hace el presidente con ratificación del senado ni para las personas empleadas como simples trabajadores. Hay un gran número de puestos que por varias razones están exceptuados de las reglas. De los . . . 480,327 puestos del servicio civil dependiente del ejecutivo en 1916, 296,926 estaban sujetos al sistema de competencia, y es evidente que cuando los nuevos nombramientos sólo pueden hacerse sobre la base de una competencia demostrada, la tendencia a crear vacantes debe disminuir y los empleados aptos han de ser mantenidos invariablemente en su puesto. No es el menor mérito de la Ley de Servicio Civil la ayuda que da para educar a la opinión pública. Sólo por el crecimiento de un sentimiento público vigoroso que condene el sistema de los despojos puede desarraigarse este mal.

CUADRO COMPARATIVO DEL DEPARTAMENTO DEL EJECUTIVO EN 1920

OCCUPACION GENERAL DEL DEPARTAMENTO (1920)	ESTADOS UNIDOS (1920)	REINO UNIDO (1920)	FRANCIA (1920)
<p>Diplomacia Finanzas Públicas Ejército Asuntos Judiciales Servicio Postal Marina Dominio Público o asuntos interiores Agricultura Comercio Educación Colonias Obras Públicas Gobierno Local</p>	<p>Secretario de Estado Secretario del Tesoro Secretario de Guerra Procurador General Director General de Correos Secretario de Marina Secretario del Interior Secretario de Agricultura Secretario de Comercio Secretario de Trabajo</p>	<p>Secretario de Estado para las Relaciones Exteriores Canciller del Tesoro Secretario de Estado para la Guerra Gran Lord Canciller y Procurador General (fuera del Gabinete) Director General de Correos Primer Lord del Almirantazgo Secretario de Estado para los asuntos interiores Presidente del Consejo de Agricultura y Pesquerías Presidente del Consejo de Comercio Presidente del Consejo de Educación Secretario de Estado para las Colonias Primer Comisionado del Trabajo Presidente del Consejo Local de Gobierno Ministro de Trabajo Ministro de Salubridad Ministro de Transportes</p>	<p>Ministro de Relaciones Exteriores Ministro de Finanzas Ministro de Guerra Ministro de Justicia Ministro de Obras Públicas, Postas, Telégrafos y Teléfonos Ministro de Marina Ministro del Interior Ministro de Agricultura Ministro de Comercio Ministro de Instrucción Pública Ministro de las Colonias Ministro de Obras Públicas Ministro de Trabajo CARGOS ESPECIALES EN EL GABINETE FRANCÉS Ministro de Reconstrucción Industrial Ministro de las Regiones Liberadas</p>
<p>Trabajo Salubridad Transportes</p>	<p>Ministro de Trabajo Ministro de Salubridad Ministro de Transportes</p>	<p>OFICIALES ESPECIALES DEL GABINETE BRITANICO Secretario de Estado para la India Primer Secretario del Lord Gobernador de Irlanda Secretario para Escocia Canciller del Ducado de Lancaster Secretaría de Aviación CARGOS SINECURA Lord Presidente del Consejo Lord del Sello Privado Primer Lord del Tesoro</p>	<p>Ministro de Reconstrucción Industrial Ministro de las Regiones Liberadas</p>