

## CAPÍTULO V

### EL PODER EJECUTIVO

Toda Constitución política en que cuerpos diferentes comparten el poder supremo, sólo puede existir gracias a las concesiones de aquellos entre los cuales está distribuido ese poder.

Lord John RUSSELL

La sencillez lógica no es el fin que hay que proponerse en política, sino más bien la libertad y el orden, con sostenes para resistir a la presión del tiempo, a la arbitrariedad y a las crisis que de repente estallan.

Theo WOOLSEY

Parece cierto, en cuanto se examina la cuestión un poco seriamente, que cada género de gobierno debe tener una administración en relación con su legislatura.

BURKE

Es a la vez curioso e instructivo ver cómo nos hemos visto obligados a enmendar nuestra Constitución en la práctica sin enmendarla constitucionalmente. La manera legal de cambiar la Constitución es tan lenta y tan penosa, que nos vemos forzados a adoptar una serie de ficciones cómodas que nos permiten conservar las formas sin obedecer laboriosamente al espíritu de la Constitución, que se ensanchará a medida que la nación se agrande. Parece que ningún otro motivo que la salvación del país, que ninguna fuerza menos poderosa que una revolución, pueden hoy poner en movimiento el mecanismo complicado del artículo 5o., que atañe a la revisión formal de la Constitución. Sería necesario un extraordinario movimiento de opinión para arrastrar a los dos tercios de cada una de las Cámaras del Congreso y al pueblo de las tres cuartas partes de los estados. Mr. Bagehot ha demostrado que una consecuencia de ese mecanismo,

casi imposible de poner en movimiento, “es que no se pueden remediar rápidamente los más evidentes males”, y que, por tanto:

...la política de un pueblo práctico se halla embarazada por curiosos detalles técnicos que entorpecen su funcionamiento. Los argumentos prácticos y las disertaciones legales en América —añade— se parecen a los de ejecutores testamentarios que hacen ejecutar un testamento mal redactado; el sentido de sus discursos es razonable, pero no pueden hacerlo comprender completamente sin defenderlo con sencillez, porque está enredado en los viejos términos de un testamento viejo.

Pero la consecuencia más importante es que hemos recurrido, sin darnos cuenta de la significación política de nuestros actos, a medios extra-constitucionales para modificar el sistema federal en las partes en que el equilibrio de los poderes era demasiado delicado para servir a usos prácticos en que ese sistema no convenía al principio esencial de su creación, es decir, al gobierno por el pueblo por medio de sus representantes en el Congreso.

Nuestra manera de elegir los presidentes es un sorprendente ejemplo de esas observaciones. La diferencia entre el modo actual y el modo constitucional, es la que existe entre una elección ideal sin espíritu de partido y una elección hecha bajo la influencia de los partidos; es la diferencia entre una elección hecha por electores independientes, libres de toda promesa, obrando separadamente en los estados, y una elección hecha por una convención nacional de partido. Nuestro Ejecutivo, como los poderes ejecutivos de Francia y de Inglaterra, es elegido por una Asamblea representativa y deliberante; pero en Inglaterra y en Francia la elección está intervenida por una Cámara legislativa permanente, mientras que aquí lo está por una Asamblea\* elegida con tal objeto y que desaparece una vez alcanzado éste. En Inglaterra, el gabinete entero es prácticamente electivo. Las Cámaras francesas eligen, siguiendo ciertas formas, al presidente, jefe titular del gobierno, y el presidente toma en consideración la voluntad de la cámara cuando nombra al primer ministro, que es el jefe activo del gobierno y que, a su vez, se rodea de colegas que tienen la confianza de la legislatura. Los franceses no han hecho más que copiar la Constitución inglesa, que hace del ministerio ejecutivo el representante del parti-

\* En lugar de Asamblea, un término más actual sería Colegio Electoral [nota de Alonso Lujambio].

do que tiene mayoría en la Cámara de los Comunes. Entre nosotros, por el contrario, el presidente es elegido por una Asamblea representativa que no tiene nada que hacer con él después de su elección, y el gabinete es aprobado por otra Cámara representativa que no tiene ya ninguna relación directa con él después de su nombramiento.

Naturalmente, no quiero yo decir que la reunión de una Convención nacional constituya exactamente una elección. La Convención no designa nada más que un candidato. Pero este candidato es el único hombre por quien pueden votar los electores de su partido; y así la preferencia que expresa la Convención del partido dominante es prácticamente equivalente a una elección, y podría asimismo ser llamada una elección por una persona que expone los hechos importantes y no hace distinciones sutiles. En Inglaterra el soberano escoge al hombre que debe ser su primer ministro, pero se ve obligado a escoger al que está indicado por la Cámara de los Comunes; y así es más sencillo y perfectamente cierto decir que la Cámara de los Comunes elige el primer ministro. Mi agente no escoge el caballo determinado que yo le ordeno comprar. En realidad, los electores son los agentes de las convenciones nacionales, y este hecho constituye más que una enmienda al sistema primitivo que quería que todos los electores fuesen lo que fueron los primeros electores, hombres dignos de confianza que tenían *carta blanca* para votar por quien querían, depositando sus papeletas en trece capitales de estados, con la esperanza de que la mayoría llegaría a entenderse.

Bueno es también hacer notar otra particularidad de este sistema de elección. Hay en las asambleas una minoría audaz que hace hacer nuestras elecciones. Del otro lado del océano, un primer ministro liberal no es elegido más que por los representantes de los liberales que residen en circunscripciones liberales; los que habitan en otra parte en minoría, en un distrito conservador, no tienen voto evidentemente en esa elección. De igual modo un primer ministro conservador no debe nada a los conservadores que no han podido enviar un miembro al Parlamento. Para él son liberales, puesto que su representante en la Cámara de los Comunes es liberal. Los Parlamentos que eligen a nuestro presidente son todos, por el contrario, del mismo partido. Ningún distrito de estado puede tener bastantes pocos republicanos para que no tenga derecho a un representante en la Convención Nacional Republicana, y ese representante será igual al del distrito más completamente republicano del país; y un estado republi-

cano está tan bien representado en la Convención demócrata como los estados más demócratas.

Hemos atravesado varias fases de desarrollo antes de llegar al sistema de elección por las convenciones. Para las dos primeras elecciones presidenciales, los electores fueron libres de votar, según su conciencia y los deseos de la Constitución; porque la Constitución los invitaba a votar por el que juzgasen que era el mejor, y no se necesitaba mucha sabiduría para votar por el general Washington. Pero cuando el general Washington no fue ya candidato y nuevos partidos disputaron el campo a los federalistas, los jefes de partido se vieron bien obligados a preocuparse por los votos de los electores, y algunos de los que fueron nombrados para escoger al segundo presidente se comprometieron de antemano a votar por tal o cual candidato. Después de la tercera elección presidencial, el Congreso se ocupó de la cuestión. De 1800 a 1824 hubo una serie no interrumpida de “caucus” de los miembros republicanos del Congreso para dirigir a los electores de su partido; y la presentación de un candidato por el “caucus” no desapareció sino cuando el partido republicano hubo llegado a ser virtualmente el único partido importante —el único partido en cuyo nombre podía presentarse un candidato con alguna esperanza de éxito—, y entonces la opinión pública clamó contra las instrucciones secretas de ese monopolio. En 1796, los federalistas del Congreso habían tenido un “caucus” poco importante para entenderse sobre la elección próxima; pero en lo sucesivo se abstuvieron de ese género de reuniones, y se contentaron de tiempo en tiempo con una especie de convención hasta que no tuvieron ya partidarios que convocar. En 1828, las legislaturas de los estados presentaron una multitud de candidatos, y en 1832 se reunieron las primeras convenciones nacionales para presentar un candidato.

Había, pues, una forma de gobierno congresional que había fracasado. Era muy lógico que un gobierno dirigido por los partidos, presentara a los electores por un “caucus” del Congreso el candidato a la primera magistratura del país; pero esta manera de obrar no era bastante franca. La Cámara francesa no escoge los primeros ministros en un “caucus” secreto de los miembros de la mayoría. La Cámara de los Comunes tampoco. Ellas escogen, después de una larga prueba pública en los debates y en la dirección de los asuntos, a los hombres en quienes han descubierto más tacto para dirigir, más habilidad para preparar proyectos de reformas, más autoridad para gobernar. No dicen por medio de una votación: dadnos a Mr. Ferry, dadnos a Mr. Gladstone; pero su majestad sabe tanto como sus

súbditos que Mr. Gladstone es el único hombre a quien obedecerá la mayoría liberal; y el presidente Grevy, ve que Mr. Ferry es el único hombre al que seguirán las cámaras. Cada uno de estos hombres se ha elegido él mismo subiendo al primer puesto en su partido. La elección se ha hecho públicamente poco a poco, durante años, y es muy diferente de la votación secreta de un “caucus” sobre un extraño que va a sentarse, no en el Congreso, sino en el palacio del Ejecutivo; que no es su hombre, sino el del pueblo.

La presentación de un candidato por las legislaturas de los estados, no respondería tampoco al objeto. Naturalmente, cada estado tendría o crearía que tenía —lo que viene a ser lo mismo— un ciudadano digno de ser presidente, y sería el colmo de la confusión tener tantos candidatos como estados. Una lucha tan general entre “hijos bien amados”, habría llevado con tanta frecuencia la elección a la Cámara de Representantes, que el “caucus” de presentación habría sido reemplazado por un “caucus” encargado de la elección.

La elección virtual del gabinete, que es el verdadero ejecutivo, o al menos del primer ministro, jefe del Ejecutivo, por la Cámara de los Comunes en Inglaterra, nos suministra más bien un contraste que un paralelo con la elección de nuestro primer magistrado, jefe del Ejecutivo, por una asamblea deliberante representativa, a causa de la diferencia de funciones y del derecho de permanecer en ellas entre nuestros presidentes y los primeros ministros ingleses. William Pitt fue elegido para dirigir a la Cámara de los Comunes; John Adams, para defender la Constitución contra las Cámaras del Congreso y mantener el equilibrio. El uno era el jefe de la legislatura; el otro, el colega, por decirlo así, de la misma. Aparte de esto, la Cámara de los Comunes no sólo hace ministerios, también los derriba; por el contrario, las Convenciones sólo pueden ligar a su partido con la presentación de un candidato, y se necesita para derribar a un presidente una acusación, lo que es casi imposible, o una duración de cuatro años. Como ha dicho sutilmente un crítico, nuestro sistema es esencialmente astronómico. La utilidad de un presidente se mide, no con arreglo a sus servicios, sino conforme a los meses del calendario. Se cuenta con que si es bueno, lo será durante cuatro años. Un primer ministro necesita conservar el favor de la mayoría; un presidente, no tiene más que continuar viendo.

En otro tiempo, las funciones de elector presidencial eran muy augustas. El elector hablaba en nombre del pueblo; el pueblo debía aceptar su

decisión. Preciso era que fuese además por las cualidades que atraen la confianza, lo que era el más grande de los electores del imperio, por el poder que inspira el terror. Hoy no es ya más que una máquina de registrar, más que una especie de polichinela de música en manos de la Convención de su partido. Ella le aprieta y él suena. Es, pues, evidente que la parte de la Constitución que fija sus funciones es letra muerta. Un progreso muy sencillo y muy natural en la organización de los partidos, que ha tomado forma primero en los “caucus” del Congreso y ha venido a parar después en las Convenciones que escogen el candidato, ha cambiado radicalmente una Constitución que declara que no puede ser enmendada más que por la voluntad de dos tercios del Congreso y de las tres cuartas partes de los estados. Los sagaces autores del Pacto Constitucional de 1787 esperaban, ciertamente, que su obra fuese cambiada, pero no podían esperar que lo fuera de una manera tan irregular.

Las condiciones que determinan la elección de una convención encargada de nombrar un presidente, son diversas por completo de las condiciones que facilitan la elección de una Cámara representativa que se escoge un primer ministro. “Entre las grandes ventajas de un Parlamento nacional —dice Mr. Parton— hay las dos siguientes: primero, se forman en él, por la práctica, hombres de Estado; y en segundo lugar, se muestra a esos hombres al país, de suerte que cuando se necesitan hombres capaces, se puede hallarlos, sin entregarse a penosas investigaciones o a ensayos peligrosos”.

En los gobiernos que son administrados por un comité ejecutivo de la Asamblea legislativa, se forma y se hace conocer constante y completamente a los hombres de Estado. La carrera que lleva a las funciones de ministro, es una carrera en que uno mismo se expone. Un hombre se revela a sí mismo en los debates y se revela al mismo tiempo a la nación y al Ministerio del día, que busca reclutas capaces, y a la Cámara de los Comunes, que distingue pronto la voz que consentirá en escuchar los conocimientos que podrán interesarla. Pero en los gobiernos como el nuestro, en que las funciones ejecutivas y las legislativas están completamente separadas, esa educación es incompleta y esa exposición falta casi por entero. Una convención que escoge un candidato no va a examinar las listas de los archivos del Congreso para elegir a un hombre que la convenga; y si lo hiciese, no lo encontraría, porque el Congreso no es una escuela en que se preparen administradores, y lo de creer que la convención no busca un miembro de comité experimentado, sino un probado hombre de Es-

tado. La prueba que le hace falta no es la que se aplica a los miembros del Congreso. Ellos hacen las leyes, pero no tienen que hacerlas ejecutar. Tienen mucha experiencia para dirigir, pero ninguna absolutamente para ser dirigidos. Su cuidado es votar proyectos de ley, pero no hacerlos funcionar constantemente una vez que se han convertido en leyes. Pasan su vida sin ocuparse directamente en la administración, aunque la administración dependa de las medidas que adopten.

Si una convención presidencial escoge a un hombre que es o ha sido miembro del Congreso, no lo escoge a causa de su experiencia en el Congreso, sino porque le supone talentos que no ha tenido que desplegar allí. Andreu Jackson había sido miembro del Congreso, pero fue elegido presidente porque había ganado la batalla de Nueva Orleans y arrojado a los indios de la Florida. Se pensó que su genio militar hacía esperar el genio administrativo. Los hombres cuya fama no es debida más que a laureles ganados en el Congreso, han tenido rara vez más suerte que Webster y Clay en su candidatura a la presidencia. Washington era un soldado; Jefferson no desempeñó más que un papel muy oscuro en los debates; Monroe era diplomático; se han necesitado largas investigaciones para saber lo que habían sido varios de nuestros presidentes antes de ser candidatos a la presidencia; y la distinción en las funciones legislativas siempre ha sido un medio muy inseguro de adelanto.

Durante estos últimos años, se ha podido observar una tendencia a hacer del puesto de gobernador de los principales estados el cargo más cercano a la presidencia; hay que confesar que existe mucha razón en esta tendencia. El gobierno de un estado se parece mucho a una pequeña presidencia, o mejor la presidencia se parece mucho al gobierno de un estado muy grande. El hábito de las funciones del uno prepara para las funciones de la otra. Es la única posición inferior que lleva a la posición más elevada. En los gobiernos de gabinete, las promociones se hacen todavía de un modo más natural. El ministerio es un ministerio legislativo, sale de la legislatura, desde donde los hombres de más talento llegan siempre a entrar en el ejecutivo. Una larga carrera en el Parlamento asegura al menos un largo contacto con la práctica del gobierno, y en las condiciones más favorables, un largo aprendizaje de las funciones y de los deberes ordinarios del hombre de Estado.

Pero, entre nosotros, no hay relaciones tan íntimas entre las funciones del Poder Legislativo y las del Ejecutivo. El solo ascenso natural es el paso de la administración de un estado a la esfera más vasta de la

administración federal. Preciso es reconocer que este hecho está en armonía con el plan general de la Constitución. Las ocupaciones del presidente, muy importantes alguna vez, no se elevan las más de las veces por encima de la rutina. Por regla general, no son más que la administración, la obediencia pura y simple a las indicaciones de los dueños de la política, es decir, de los comités permanentes. Si el derecho de oponer su veto no hiciera de él una parte de la legislatura, el presidente podría, con facilidad, ser un funcionario permanente; sería el primer empleado de un sistema de funciones civiles dispuestas jerárquicamente con cuidado y reguladas de un modo imparcial, y el más joven empleado, pasando por elección por toda la serie de promociones, podría elevarse hasta la primera magistratura. Es más bien una parte del mecanismo administrativo que del mecanismo político del gobierno, y sus deberes piden más bien aprendizaje que genio. Si se puede encontrar, en las funciones civiles de los estados, una posición inferior en que se formen hombres ventajosamente para las funciones presidenciales, tanto mejor. Los estados tendrán mejores gobernadores, la Unión mejores presidentes, y se habrá suplido a una de las necesidades más importantes que la Constitución había olvidado: la necesidad de una escuela especial para formar administradores federales.

La administración es una cosa que los hombres se ven obligados a aprender; no brilla en esas funciones de nacimiento. Los americanos se lanzan a todos los negocios más naturalmente que cualquier otra nación, y las funciones ejecutivas del gobierno constituyen un género superior de negocios; pero los americanos mismos no son presidentes desde la cuna. No cabe tener demasiada instrucción preparatoria y experiencia para ocupar tan elevada legislatura. Es, pues, difícil ver qué razones serias pueden hacer valer los que sostienen que las funciones de presidente deben ser de corta duración para que sean esencial y completamente republicanas. Si el republicanismo está fundado sobre el sentido común, una cosa tan alejada del sentido común no puede formar parte de él. En una república, tanto como en una monarquía, no puede concederse la confianza a un funcionario público, sino en cuanto es capaz de desempeñar como conviene los deberes de su cargo; ahora, un sistema que arroja de su puesto, después de un corto periodo, a los hombres capaces tan inexorable y tan seguramente como a los incapaces, no es menos contrario a la sabiduría republicana que a la sabiduría monárquica. Por desgracia, los Estados Unidos no aceptan este principio. El presidente es relevado casi tan pronto como ha aprendido a conocer los deberes de su cargo, y un hombre que ha pasado

seis años en el Congreso es una curiosidad. Estamos excesivamente inclinados a creer que todo hombre razonable y enérgico puede hacer en seguida, sin preparación, el trabajo de legislador o de administrador. Nadie imagina que el comercio de tejidos o de quincalla, ni siquiera el oficio de zapatero, pueda llevarse con buen éxito por otros que los que han hecho, penosamente y sin ganar nada, su aprendizaje, y que han consagrado su vida a perfeccionarse como comerciantes o como zapateros. Pero se cree que la legislación está al alcance de todos los hombres llegados a la edad madura y dotados de un poco de sutileza; que un abogado puede, de tiempo en tiempo, encontrar ventaja con ocuparse en legislación sin abandonar su clientela; que todo joven inteligente puede adquirir con facilidad el arte de hacer las leyes. La administración es igualmente una cosa que se puede confiar a un antiguo soldado, a un antiguo diplomático o a un político popular; se cree que esos hombres nacen administradores. Todos los que tienen talento, pueden lisonjearse con la esperanza de que han nacido para ser candidatos a la presidencia.

Son verdaderamente extraordinarias esas conclusiones que un pueblo eminentemente práctico ha aceptado; y puede considerarse como un despertar del sentido común el deseo real que hoy muestra la nación de formar y preparar los presidentes en puestos inferiores, pero parecidos, tales como el gobierno de los grandes estados. Para tener los presidentes que necesita el gobierno federal, tal como está organizado, lo mejor es escogerlos entre los gobernadores de estados más capaces y más experimentados.

He ahí en cuanto a la presentación y la elección; pero después de la elección, ¿qué pasa? El presidente no es todo el Ejecutivo. No puede gobernar sin los hombres que nombra con el consentimiento y según la opinión del Senado, y que son realmente partes integrantes de esa rama del gobierno que representa por sí él solo. El carácter y la experiencia de los secretarios son casi tan importantes como su talento y sus antecedentes; de suerte que el nombramiento que hace, confirmado por el Senado, debe añadirse al mecanismo de la presentación por las convenciones y de la elección por electores automáticos, para completar la enumeración de los diversos acontecimientos que se suceden en la formación del Poder Ejecutivo.

Los primeros congresos parecen haber considerado al *attorney general* y a los cuatro secretarios<sup>1</sup> que constituían los primeros gabinetes, como algo más que los lugartenientes del presidente. Antes de la reacción

1 Estado, Tesoro, Guerra, Marina.

republicana que siguió a la supremacía de los federalistas, los jefes de los departamentos se presentaban en persona ante la cámara para dar los informes pedidos y para hacer las proposiciones que juzgaban necesarias, de igual modo que el presidente iba a leer él mismo su “mensaje”. Eran unidades reconocidas en el sistema gubernamental, y no simples ceros colocados tras la cifra presidencial. La voluntad de cada uno de ellos se contaba como una voluntad independiente.

Parece, sin embargo, que los límites de esta independencia no estuvieron nunca claramente definidos. Era el presidente el que, según su carácter, decidía si debía o no tomar el parecer de los colegas que él mismo había nombrado. He aquí, por ejemplo, un rumor que corrió en 1862:

No pretendemos conocer los secretos de estado, decía el *Evening News* de Nueva York, pero sabemos de buen origen que no hay ni inteligencia, ni unidad, ni deliberación, en nuestra administración; que la voluntad bien marcada del presidente de asumir toda la responsabilidad, ha neutralizado completamente la idea de una responsabilidad común; y que se dan órdenes y se ordenan movimientos de que los secretarios llegan a saber la existencia como todo el mundo, o que desaprueban y hasta censuran, lo que es peor. Luego cada secretario dirige su propio departamento poco más o menos como le place, sin consultar, ya al presidente, ya a sus coadjutores, y con frecuencia contra las determinaciones tomadas por los demás.

He ahí un cuadro que nos recuerda a cierto primer ministro muy imperioso, el que fue nombrado en su vejez conde de Chatham. Aquellos ruidos acaso eran verdaderos, o bien no eran más que un simple rumor; pero muestran un estado de cosas perfectamente posibles. No hay otra influencia que el ascendiente o el tacto del presidente que pueda mantener la armonía en el gabinete y obtener que los ministros obren de común acuerdo. Sería, pues, muy difícil decir de una manera precisa cuáles son los elementos que constituyen el Ejecutivo. No se pueden determinar esos elementos más que para una administración a la vez, y sólo cuando ha tenido fin; y es un hombre que conoce sus secretos el que ha tenido a bien comunicarlos.

Pensamos en Mr. Lincoln más que en sus secretarios, cuando nos trasladamos al periodo de la guerra; pero pensamos en Mr. Hamilton más que en el presidente Washington, cuando examinamos la política de la primera administración. Daniel Webster era más poderoso que el presidente Fillmore, y el presidente Jackson más poderoso que el secretario

Mr. Van Buren. Es el carácter, la experiencia, la situación anterior de los miembros del gabinete, los que hacen que éstos manden o no en la administración; de igual modo, los talentos y la preparación anterior del presidente hacen que sea o no sea una simple figura de abogado. Un presidente débil puede mostrarse más sabio que la convención que lo ha elegido, rodeándose de un gabinete de hombres de valer.

Por la fuerza misma de las cosas, el presidente no puede ser omnipotente en materia de administración; lo es sólo como el presidente de la Cámara de Representantes es omnipotente en materia de legislación, porque nombra a los que son omnipotentes en los diversos ministerios. El presidente debe, sobre todo, su poder a su derecho de veto; es poderoso, en otros términos, como rama de la legislatura más que como jefe titular del Ejecutivo. Casi todas las funciones realmente ejecutivas están confiadas a los secretarios de los departamentos. Por más que un presidente sea laborioso y deseoso de bien obrar, no podrá mantener a la marina en buen estado si tiene un secretario corrompido e incapaz en el departamento de Marina; no podrá impedir al ejército caer en la desmoralización si el secretario de la Guerra carece de inteligencia, de experiencia o de conciencia; habrá prácticas corrompidas en el departamento de Justicia, haga lo que quiera para cambiar los métodos de un *attorney general* que engañe o sea engañado; no podrá obtener la equidad y la imparcialidad respecto de las tribus indias si el secretario del Interior quiere burlar sus planes, y el Secretario de Estado puede hacer a su espalda tanto mal como el Secretario del Tesoro. Puede estudiar detalladamente y fiscalizar la administración de su departamento, pero le es imposible vigilarlos todos con cuidado. Todo lo que sabe de los actos pasados o presentes de los secretarios, le viene de los secretarios mismos, naturalmente, y sus mensajes anuales al Congreso no son, en gran parte, más que la recapitulación de las principales cosas contenidas en las memorias detalladas que los jefes de los departamentos someten al mismo tiempo a las cámaras.

Es, sin embargo, fácil exagerar el poder del gabinete. Después de lo que hemos dicho, es evidente que los secretarios difieren de los funcionarios permanentes en que no son permanentes. Se hace depender la duración de sus funciones de la suposición de que esas funciones son más bien independientes que subordinadas. Se hace de ellos los representantes de un partido, porque se reputa que dirigen la política. En realidad, el primer interventor del Tesoro tiene tanto poder en la dirección de los asuntos de su departamento como el secretario mismo; y en la práctica sería

tan útil cambiar ese funcionario, que teóricamente es permanente, a cada cambio de administración, como no aplicar esa regla más que a su jefe oficial. Las oficinas permanentes, los empleados de los departamentos, consideran a los secretarios como “coronamientos movibles”; pero probablemente sería tan cómodo en la práctica tener una tapadera estable como una tapadera movable. He mostrado bastante que los secretarios no son realmente los directores de la política ejecutiva del gobierno, cuando he hecho ver que los comités permanentes del Congreso quieren vigilar de una manera completa la administración hasta en sus menores detalles.

Con la intervención actual de los asuntos nadie puede hacer nada, si no está autorizado a ello por los comités. Los secretarios de los departamentos podrían, ciertamente, en muchos casos, obrar con más sabiduría que los comités, porque conocen más íntimamente que ningún comité el funcionamiento y las necesidades de esos departamentos. Pero los comités quieren gobernar como ciegos mejor que no gobernar de modo alguno, y los secretarios se encuentran de hecho ligados, en todo lo que no es la rutina, por leyes que se han hecho para ellos y que no tienen ningún medio legal de modificar.

Naturalmente, los secretarios están sometidos a los *statutes*, y todos sus deberes consisten en obedecer estrictamente al Congreso. El Congreso los ha hecho y puede deshacerlos. Al Congreso deben dar cuenta de la marcha de la administración. El jefe de cada departamento está obligado a hacer todos los años una relación detallada de los gastos de su departamento, a dar cuenta minuciosa del trabajo y de la división de funciones en ese departamento, dando el nombre de cada uno de sus empleados. Los principales deberes de un miembro del gabinete nos harán comprender los deberes de sus colegas. Incumbe al secretario del Tesoro:

...preparar proyectos para introducir mejoras en la percepción y el empleo de las rentas, y para favorecer el crédito público, hacer reglamentos para la teneduría y rendición de las cuentas públicas; conceder las autorizaciones necesarias para sacar del Tesoro las sumas abonadas por el Congreso; comunicar al Congreso o a la cámara, en persona o por escrito, las noticias que se refieren a sus funciones; hacer todos los trabajos que se le pidan sobre las cuestiones de Hacienda. Está obligado a enviar todos los años al Congreso, el primer lunes de junio, una memoria sobre los resultados de los trabajos realizados y de los datos reunidos por la oficina de estadística sobre el estado de las industrias, del comercio interior, de los valores, de los bancos de los estados y de los territorios.

Hace un reglamento para el territorio de Alaska y para los ríos vecinos, sobre la caza de las nutrias, de las martas, de las cibelinas y de los demás animales de pieles.

Debe también presentar al Congreso, en cada legislatura, los informes de las comprobaciones en que se muestra cómo se han gastado los créditos concedidos a los departamentos de Guerra y de Marina, y también resúmenes y cuadros que muestran separadamente las sumas producidas por los ingresos interiores.

Es, naturalmente, de la más alta importancia que un secretario que tiene el derecho de presentar proyectos de segundo orden para la administración de los ingresos del Estado y para el mantenimiento del crédito público, sea escogido entre los hombres más hábiles en la administración de Hacienda y más experimentados en los negocios. Pero no es más necesario que el hombre a quien se confían esas funciones difíciles sea un político activo, encargado de dirigir su departamento, mientras el presidente que lo ha nombrado continúe en funciones y le atestigüe su confianza, de lo que lo es tener a un hombre esencialmente político para hacer leyes sobre la caza en Alaska y en los ríos de Alaska. Los animales de pieles no tienen ninguna relación con los partidos políticos, a menos que sea como “despojos”. Hasta es una real desventaja tener un secretario que ha sido elegido conforme a tal principio. No puede tener los conocimientos ni, por consiguiente, ofrecer las ventajas de un funcionario permanente que está fuera de las luchas de partido, y que se ha elevado a las más altas funciones de su departamento por una serie de promociones ganadas después de largos servicios. La política general del gobierno en materia de Hacienda, todo lo que se refiere a las grandes operaciones del Tesoro, depende de la legislación y está completamente en manos de los Comités de Vías y Medios y de Hacienda; de suerte que es contrario al sentido común hacer un cargo esencialmente político del puesto del funcionario que vigila tan sólo detalles administrativos.

Y esta observación parece aplicarse con más fuerza aun a los demás secretarios. Ellos tienen para ejercitar su energía un campo menos vasto que el del secretario del Tesoro. Debe haber en cualquier sistema un poder considerable en manos del funcionario que recibe y distribuye sumas inmensas, aun cuando las reciba y distribuya según las órdenes de sus superiores. El dinero, en sus idas y venidas, pone en movimiento a mucha gente. No puede cambiar de lugar en gran cantidad sin mover a una gran

parte del mundo comercial. La dirección de los detalles de la Hacienda basta para trastornar los mercados del dinero. El secretario del Tesoro es, pues, menos que sus colegas, un empleado principal; y si sus funciones no son en realidad políticas, las de ellos tampoco lo son ciertamente.

A propósito de esa particularidad que tienen los secretarios de ser nombrados, teniendo en cuenta sus ideas políticas, y tratados después como funcionarios, es interesante ver lo que representan y a quiénes representan. Se reputa, sin duda alguna, que representan al partido político a que pertenecen; pero ocurre a menudo que les es imposible hacerlo. Algunas veces se ven obligados a obedecer al partido contrario. Tenemos la costumbre de hablar del partido a que se ha adherido públicamente el presidente, y que tiene la intervención de los nombramientos para los cargos civiles, como del “partido en el poder”; pero es evidente que la intervención del mecanismo ejecutivo no es todo el poder, que no es siquiera más que una pequeña parte del poder en un país gobernado como el nuestro. A calidad de funcionario del Ejecutivo, el presidente es el servidor del Congreso; y los miembros del gabinete que no tienen más que funciones ejecutivas, son completamente los servidores del Congreso. Sin embargo, aparte de sus funciones de jefe titular del Ejecutivo, el presidente forma, gracias a su derecho de veto, una tercer rama de la legislatura, y el partido que él representa está en el poder, como lo estaría si tuviera de su parte a la mayoría de los miembros de una de las otras dos ramas del Congreso. Si la cámara y el Senado son de un partido, y el presidente con sus ministros de otro, apenas puede decirse que su partido esté en el poder, porque no le queda más que el derecho de veto para impedir o retardar ciertas medidas. Los demócratas estaban en el poder durante las sesiones del 25o. Congreso, porque tenían la mayoría en el Senado y a Andrés Jackson en la Casa Blanca; pero los presidentes que han venido después que él, han tenido contra ellos a la cámara y al Senado.<sup>2</sup>

Esta posibilidad constante de la diferencia de partido entre el presidente y el Congreso, es la que complica mucho nuestro sistema de gobier-

2 “En América, el presidente no puede impedir la formación de las leyes; no puede sustraerse a la obligación de ejecutarlas. Su concurso sincero y celoso es sin duda útil, pero no es necesario para la marcha del gobierno. En todo lo que hace esencial, se le somete directa o indirectamente a la legislatura; donde es enteramente independiente de ella, no puede casi nada. Es, pues, su debilidad y no su fuerza la que le permite vivir en oposición con el Poder Legislativo. En Europa se necesita que haya acuerdo entre el rey y las cámaras, porque puede haber lucha seria entre ellos. En América, el acuerdo no es obligado, porque la lucha es imposible”. *De Tocqueville*, tomo I, pp. 212 de la 2a. ed., París, 1835.

no por los partidos. La historia de las administraciones no es necesariamente la historia de los partidos. Las elecciones presidenciales pueden hacer inclinar a un lado la balanza del poder para un partido, y las elecciones del Senado en segundo grado pueden hacerla inclinar al otro. Es rara vez posible tener una administración fuerte, concentrada en manos de un partido que tenga una organización política, única y reconocida, que retenga todas las energías del estado y tenga, gracias a ese poder, toda la responsabilidad. Estamos así privados del verdadero gobierno de partido, tal como lo deseamos y tal como debe ciertamente desearse en un gobierno como el nuestro. El gobierno de partido no puede existir más que si la intervención absoluta de la administración, el nombramiento de los funcionarios y la dirección de sus recursos y de su política, se confían directamente a esa rama del gobierno que posee el poder supremo, es decir, al cuerpo representativo.

Roger Sherman, uno de los hombres más perspicaces y más sabios de la gran Convención de 1787, expuso y demostró audazmente este hecho, y propuso se aceptara francamente. Comprendía que era forzosamente necesario hacer omnipotente al Congreso nacional que la Convención iba a crear; afirmó, además, que “consideraba a la magistratura ejecutiva únicamente como una institución destinada a hacer ejecutar la voluntad de la legislatura; que la persona y las personas que constituyeran el Ejecutivo, debían ser nombradas por la legislatura y responsables ante ésta, que es la depositaria de la voluntad suprema de la sociedad”.

El Ejecutivo era tan completamente a sus ojos el servidor de la voluntad legislativa, que quería que la legislatura fuese juez del número de personas de que el Ejecutivo debía componerse.

Parece que varios otros miembros de la convención, eran, poco más o menos, de su parecer sobre estas cuestiones. Lo que impidió a la mayoría aceptar esas miras fue, según parece, el deseo de crear, para la balanza de los poderes, muchos de esos contrapesos que adornan hoy la “teoría literaria” de la Constitución.

La anomalía que ha resultado es, sobre todo, sorprendente en las relaciones de partido que existen entre el presidente y su gabinete. El presidente es un hombre de partido —es elegido por esa razón—, y sin embargo, anula con frecuencia las leyes votadas por el partido que representa; puede decirse que, en nuestros días, es raro hallar un gabinete compuesto de hombres que representen realmente a un partido. Son los hombres de su partido a los que el presidente prefiere, pero no son necesariamente o

siempre a los que prefiere su partido. La reputación de algunos de los gabinetes recientes ha caído tan bajo, aun a los ojos de sus amigos políticos, que los críticos de nuestros principales periódicos no vacilan en expresar abierta y libremente el desprecio que sienten por los miembros de esos gabinetes. “Cuando M. ha sido nombrado secretario —dice mofándose *La Nación*, de New York— todo el mundo ha estado seguro de que trataría a su ministerio como ‘despojos’; así nadie ha quedado desencantado. Es uno de esos hombres de Estado que no conciben que una rama de la Administración pública no tenga despojos”.

El gabinete no tiene ninguna influencia sobre su partido, no tiene tampoco su dirección, que parece, sin embargo, correspondería a su situación oficial: tales son los resultados de nuestro sistema constitucional, como nos lo muestra el hecho de que el gabinete haya llegado a ser cada vez más insignificante en su partido a medida que ha envejecido el sistema. Las relaciones que existían entre los primeros gabinetes y los primeros congresos se parecían mucho a las que existen entre los jefes y su partido. Hamilton y Gallatin dirigieron a las cámaras más que las obedecieron, y durante largo tiempo, las proposiciones de los secretarios de los departamentos recibieron de los comités legislativos una acogida respetuosa y benévola. Pero a medida que los comités adquirieron poder e influencia, la autoridad del gabinete perdió terreno. El Congreso se apoderó del gobierno en cuanto se hubo hecho su propio amo; en nuestros días, un secretario no puede ya prevalerse de sus funciones para ponerse a la cabeza de un partido. El Congreso considera como una verdadera impertinencia todo consejo que no le viene de uno de sus miembros.

Es al mismo tiempo evidente que el Congreso no tiene más que medios muy limitados e insuficientes para intervenir y vigilar minuciosamente los departamentos, como querría hacerlo. Las relaciones con el presidente se reducen a mensajes ejecutivos, y sus relaciones con los departamentos se reducen a las consultas particulares poco fáciles entre los comités y los funcionarios del Ejecutivo, a entrevistas irregulares de los ministros con los miembros del Congreso, a cartas que los secretarios del gabinete envían de tiempo en tiempo a los presidentes de las dos cámaras en épocas fijas, o a una respuesta cuando se ha decidido formalmente una petición de información. El Congreso está, haga lo que quiera, casi por fuera de los ministerios. De tiempo en tiempo, en esos esfuerzos espasmódicos que hace para disipar o confirmar sospechas de malversación o de corrupción desvergonzada, ordena informaciones especiales, enojosas, desagra-

dables; y esas informaciones mismas no le dan más que una idea muy superficial del interior de una pequeña provincia de la Administración federal. Funcionarios hostiles o astutos pueden siempre mantenerlo a distancia por un subterfugio o un disimulo hábil. Puede enturbiar violentamente, pero rara vez puede examinar hasta el fondo las aguas del mar en que nadan y engordan los grandes peces de los servicios civiles. Las redes agitan el fondo sin limpiarlo. A menos que haya al frente de los departamentos hombres capaces y animosos, al corriente de lo que él quiere y enteramente de acuerdo con sus proyectos, puede, cuando más, asustar a esos funcionarios que no tienen otros acusadores que su conciencia.

Es fácil ver cómo pueden los agentes ejecutivos evitar el obedecer las órdenes del Congreso y eludir sus preguntas. Los comités mandan, pero no pueden vigilar la ejecución de sus órdenes. Los secretarios no son bastante libres para tener una política independiente, pero lo son para ser mediocres servidores, porque el Congreso no puede gobernarlos. Una vez instalados, la posesión de sus funciones no depende de la voluntad del Congreso. Si agradan al presidente y se entienden con sus colegas, no tienen que preocuparse seriamente del desagrado de las cámaras, a menos que se expongan locamente por un crimen a ser juzgados por el Congreso. Si son locuras no son demasiado evidentes, demasiado extravagantes, pueden conservar su puesto hasta que la tierra haya hecho cuatro veces su viaje anual alrededor del sol. Pueden cometer todos los días desaciertos en la administración, falta sobre falta en sus asuntos, contrarrestar los designios del Congreso por mil pequeños enredos y frotarse las manos de gusto al ver su descontento. Se les ha negado la satisfacción de poseer un poder real, pero tienen el placer de gozar con toda seguridad de una mezquina independencia que los hace astutos e intrigantes. Hay varios modos de obedecer, y si el Congreso no está contento, ¿qué les importa? No es el Congreso quien les ha dado su puesto, y difícilmente puede quitárselo.

Sin embargo, continúa siendo verdad que todos los asuntos importantes de los departamentos se llevan con arreglo a la dirección de los comités permanentes. El presidente presenta, y con la aprobación legislativa, nombra para las funciones más importantes del gobierno; los miembros del gabinete tienen el privilegio de darle su opinión sobre las cosas para que no pueda tomar una decisión definitiva sin el asentimiento del Senado; pero los principios de la política se dejan todos a la decisión de la legislatura y no a la del Ejecutivo. Es una satisfacción bien pequeña para un hombre poseer el privilegio estéril de proponer los mejores medios de

despachar los asuntos corrientes de las diversas oficinas, mientras que los grandes proyectos que ese trabajo cotidiano debe hacer realizar se le dan por otros hombres colocados por encima de él.

Si un hombre ha recibido la orden de ir acá o allá, y está obligado a ir, quiéralo o no, apenas apreciará la libertad que se le deje de ir a pie o a caballo. La sola cuestión importante es saber, sí o no, si el Congreso puede ejercer una intervención real y eficaz y ofrecer garantías suficientes de responsabilidad a los que representa, y, en fin, si esa disposición puede producir un buen gobierno.

Nadie controvierte, así lo supongo al menos, el principio de que los representantes del pueblo poseen la autoridad suprema en todas las cuestiones de gobierno, mientras que la administración es simplemente la parte del gobierno que está confiada a empleados. La legislación es la fuerza creadora; ella fija lo que se hará; y si el presidente no quiere o no puede detener una ley, en virtud de su poder extraordinario, como parte de la legislatura, tiene el deber evidente, cierto, de obedecer al Congreso. Y si es deber suyo obedecer, con mayor razón lo es de sus subordinados. El poder de hacer las leyes es natural y esencialmente el de dirigir, y ese poder pertenece al Congreso. Este principio no consiente ninguna reserva; está en perfecto acuerdo con todos los usos anglosajones; la dificultad, si la hay, reside en la elección de los medios que hay que emplear para dar eficacia a ese principio. El medio natural consiste, al parecer, en dar a la Asamblea representativa el derecho de vigilar constante y seriamente a los servidores ejecutivos, y de hacerlos absolutamente responsables; en otros términos, concederles el privilegio de relevarlos cuantas veces sus servicios dejen de ser satisfactorios. Ese es el privilegio natural de todos los señores. Si el Congreso no lo posee, puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee, a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios. No puede hacerlos dóciles, aunque pueda obligarlos a obedecer en todas las cosas importantes. El Congreso es el amo cuando se trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.

Maquiavelo declara que, “en interés de la estabilidad del Estado, es muy importante que la Constitución otorgue todas las facilidades para acusar a los que se sospeche que han cometido una mala acción”. El autor de un artículo de la *Westminster Review* hace sobre esta declaración el siguiente juicioso comentario:

Las ventajas de esta facilidad son de dos clases: primero, el miedo saludable del día próximo, en que se verán probablemente obligados a dar cuenta de sus actos, impedirá a ciertos hombres malos y egoístas entregarse a sus culpables maquinaciones; en segundo lugar, la vía legal de la acusación ofrece una salida a las viciosas inclinaciones del cuerpo político, inclinaciones que arruinarían completamente la Constitución si fueran estorbadas o rechazadas...; no hay ya distinción entre la acusación y la calumnia.

He ahí las ventajas que quería obtener nuestra Constitución federal por medio de sus reglas sobre la acusación. Ningún servidor del Estado, ni aun el presidente, debía estar libre de una acusación por la Cámara de Representantes y de un juicio por el Senado. Pero las condiciones requeridas para una acusación, como las que son necesarias para enmendar la Constitución, son muy difíciles de reunir, y es difícil también sacar partido de ellas. Se necesita pasión para producir semejantes acontecimientos, y sólo los crímenes más groseros contra las leyes del país pueden hacerlas producir un efecto rápido y completo. Una indignación bastante grande, para hacer olvidar los intereses de partido, puede garantizar una condena; nada menos poderoso puede hacerlo.

Si se juzga por el pasado, la acusación no es más que una vana amenaza. La Cámara de Representantes es un gran jurado muy lento en obrar, y el Senado un tribunal de justicia muy inseguro.

Además, los grandes crímenes que pueden dar margen bastante rápidamente a una acusación, no son frecuentes en los servicios públicos más relajados. Una opinión pública vigilante impide generalmente que se produzcan. Lo que de ordinario molesta y pone trabas a un buen gobierno, es la tontería y la incapacidad de los ministros de Estado. Por eso el derecho de acusar, de juzgar y de castigar por un crimen público, es menos necesario que el derecho y el privilegio de despedir a los ministros por causa de incapacidad. La acusación atañe a otra cosa que a la administración. Un negociante no querría, aunque la ley se lo permitiera, fusilar a un empleado que no pudiera aprender a hacer el comercio. Logra igualmente su objeto despidiéndolo, y es menos cruel para su empleado. El defecto irri-

tante de nuestro sistema es que la autoridad constitucional, que tiene la prerrogativa de dirigir la política y de vigilar la administración, tiene menos autoridad para obtener que su trabajo sea bien hecho, que el más humilde ciudadano para hacerse ayudar en sus empresas. La autoridad que está más interesada en los nombramientos y los deberes de los funcionarios civiles no tiene casi que ocuparse en los nombramientos, y todavía menos en los relevos. El presidente nombra con la sanción del Senado, y no puede relevar a sus consejeros sin el consentimiento legislativo; sin embargo, en realidad los ministros sirven, no al presidente, sino al Congreso, y el Congreso no puede ni nombrarlos ni relevarlos. En otros términos, corresponde al presidente tomar la iniciativa para las dos cosas, aunque no sea el señor real; y el Congreso, que es el señor real, no tiene en esas importantes cuestiones más que una voz consultiva, que puede expresar por su Cámara alta, pero sólo cuando el presidente pide su parecer. Yo consideraría mis empresas como desesperadas, si mi principal empleado debiera ser nombrado por una tercera persona, y encargado después, sin que yo tuviera un derecho de inspección sobre él, de escoger él mismo y dirigir a sus subordinados, no conforme a mis órdenes, sino pidiendo tan sólo mi consentimiento.

Las relaciones que existen entre el Congreso y los departamentos son fatalmente desmoralizadoras para el uno y para los otros. No hay ni puede haber entre ellos nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa. Se puede excusar a los departamentos de la actitud hostil que toman algunas veces respecto del Congreso, porque es un sentimiento humano el que impulsa al servidor a temer y a engañar al amo, que no considera como amigo, sino que recela que espía sus movimientos con desconfianza. El Congreso no puede fiscalizar a los secretarios del Ejecutivo sin deshonrarlos. El único instrumento que posee con ese objeto es la información, la inspección semijudicial de los rincones que se suponen sucios. Se ve obligado a atraer las miradas del público, confesando que tiene sospechas; luego engruesa y aumenta el escándalo, lanzando sus comités para interrogar a subordinados espantados y a ministros desabridos. Después que todo está terminado y la falta descubierta, no se hace de ordinario nada absolutamente. Los culpables, si los hay, continúan con frecuencia en sus puestos, deshonrados a los ojos del público, arruinados en la estimación de las gentes honradas, pero recibiendo siempre su sueldo y aguardando cómodamente que el público, cuya memoria es corta, los olvide. ¿Para qué desenterrar el cadáver si no querés hacerlos desaparecer?

Luego los departamentos se quejan con frecuencia de las exigencias constantes del Congreso respecto a ellos. Murmuran porque están siempre ocupados —dicen— en satisfacer su curiosidad y en responder a las peticiones de su actividad inquieta. A los empleados les cuesta trabajo poder tener al corriente los asuntos de sus departamentos; pero el Congreso les pide sin cesar informes que están obligados a ir a sacar laboriosamente de toda clase de fuentes, unas accesibles, otras muy lejanas. Un gran discurso en el Senado puede costarles horas de trabajo y de preocupación; porque el senador que lo hace no deja de presentar de antemano una moción pidiendo a uno de los secretarios una estadística sobre tal o cual asunto que quiere tratar en su discurso. Si quiere hablar de Hacienda, necesita cuadros comparativos de los impuestos; si se trata del comercio o de las tarifas de aduanas, no puede pasarse sin las menores cifras que figuren en las cuentas del Tesoro; cualquiera que sea su asunto, los datos oficiales son siempre la base más segura para su edificio. De ordinario, el Senado no vacila en aprobar la moción que debe poner a su servicio a todos los empleados de la administración. Y naturalmente, la cámara hace ella también innumerables preguntas a que deben responder, hasta en sus últimos detalles, los empleados pacientes y los secretarios descontentos. He ahí lo que los funcionarios ministeriales llaman con mal humor la tiranía del Congreso, y ningún hombre imparcial puede, razonablemente, prohibirles que se sirvan de esa palabra.

No conozco nada más difícil de exponer claramente y quedando en los justos límites, que la manera cómo la nación interviene la política, a pesar de esas rarezas y ese juego de escondite de la autoridad. Cabe preguntarse, en efecto, si inspecciona todos los senderos y todos los rodeos que puedan tomar la responsabilidad legislativa y la responsabilidad ejecutiva. Se ve obligada a seguir al Congreso un poco a ciegas; sabido es que el Congreso obedece a sus comités sin comprenderlos bien; y los comités confían el cuidado de poner sus proyectos en ejecución a funcionarios que tienen muchas ocasiones de engañarlos. Después de todos esos actos hechos ciegamente, ¿es muy probable que la autoridad suprema, el pueblo, vea claramente lo que se ha hecho o lo que lo será otra vez? Tomad, por ejemplo, la política de Hacienda; es un ejemplo bien escogido, porque, según he mostrado, se habla más en el Congreso de las diversas etapas legislativas de la política de Hacienda, que de cualquier otro asunto, y es, por lo tanto, un ejemplo extremo. Después que la cámara ha acabado por entenderse lentamente, a consecuencia de numerosos proyectos

y de numerosas discusiones, sobre la aplicación de los créditos y la fijación de los impuestos, los consejos imperativos y la insistencia obstinada del Senado llevan tan bien la confusión a todo ese trabajo, que las comisiones de conferencia mismas no ven muy claramente cuáles han sido los resultados de esos desacuerdos. Luego, cuando ese compromiso está votado y ha adquirido fuerza de ley, la manera de hacerlo ejecutar escapa a la intervención de las cámaras y se deja a los departamentos. ¿Cómo la inteligencia del pueblo, no digo la voluntad, puede ejercer una intervención sobre el curso de los asuntos en semejantes condiciones? No hay tornillo de responsabilidad que pueda apretarse sobre la conciencia o sobre los pulgares oficiales de los Comités del Congreso encargados especialmente de esos trabajos. Los Comités del Congreso no son nada para la nación; no son más que las piezas del mecanismo interior del Congreso. Para el Congreso son permanentes o no. Y como apenas éste tiene seguridad de ser el amo con ellos, es poco probable que los colegios electorales puedan gobernarlos. En cuanto a los departamentos, es más fácil al Congreso que al pueblo obtener de ellos una obediencia dócil y servicios suficientes. El Congreso es y debe ser, en esas cuestiones, los ojos y la voz de la nación. Si no puede ver lo que va mal y no puede hacerse obedecer cuando manda, la nación es igualmente ciega y muda.

Ese es, para hablar sin embajes, el resultado práctico del desmenuzamiento de la autoridad, del despedazamiento que se ha imaginado en nuestro sistema político. Cada rama del gobierno ha recibido una pequeña parcela de responsabilidad, a que la conciencia de cada funcionario puede sustraerse fácilmente. Todo culpable, sospechoso de un entuerto, puede hacer recaer su responsabilidad sobre sus camaradas. ¿Es acusado el Congreso de haber hecho leyes corrompidas, imperfectas o insensatas? Puede responder que está obligado a seguir precipitadamente a sus comités o a no hacer más que hablar; nada puede, si un comité lo empuja, sin de ello darse cuenta, a empresas injustas o absurdas. Si la administración comete errores y se precipita en toda clase de dificultades, los secretarios se apresuran a dar como excusa las órdenes no razonables e imprudentes del Congreso, y el Congreso critica a los secretarios. Los secretarios afirman que todo el mal se habría evitado si hubieran estado autorizados para proponer las medidas necesarias; y los hombres que han votado las medidas existentes confiesan, a su vez, que desesperan de tener un buen gobierno, mientras se vean obligados a confiar la ejecución de sus leyes a la incompetencia y a la torpeza de hombres nombrados por otro hombre y respon-

sables ante él. ¿Cómo el maestro de escuela, quiero decir, la nación, puede saber cuál es el discípulo al que se debe azotar?

No puede negarse que la autoridad así desmenuzada, la responsabilidad así disimulada, son propias para paralizar grandemente al gobierno en caso de peligro. Hay pocas o no hay ninguna determinación importante que pueda tomarse por una rama del gobierno sin el consentimiento o la cooperación de otra rama. El Congreso obra por medio del presidente y de su gabinete; el presidente y su gabinete se ven obligados a conformarse con la voluntad del Congreso. No hay jefe supremo —sea magistrado, sea Asamblea representativa— que pueda decidir, de seguida y con una autoridad completa, lo que debe hacerse en el momento en que se haya de tomar una decisión, y eso inmediatamente. Naturalmente, ese defecto se hace sentir en todos los instantes, tanto cuando se trata del despacho de los asuntos corrientes, como en las horas de crisis; pero si surgiera una dificultad repentinamente, tal defecto podría ser fatal; o causaría la ruina del sistema, o no permitiría luchar contra esas circunstancias críticas.<sup>3</sup> La política no puede ser ni pronta ni franca, cuando está obligada a servir a varios señores. Busca equívocos, vacila o fracasa completamente. Puede salir del Congreso con designios muy claros y ser después extraviada o mutilada por el Ejecutivo.

Si hay un principio perfectamente evidente, es éste: en todo negocio, ya sea gubernamental o comercial, *es necesario fiarse de alguien*, a fin de que se sepa, si las cosas van mal, quien debe ser castigado. A fin de hacer marchar vuestro comercio con la rapidez y el buen éxito que deseáis, os véis obligado a fiaros, sin segunda intención, de vuestro principal empleado, a darle los medios de arruinaros, porque le facilitáis así motivos de serviros. Su reputación, su honor o su vergüenza, todas sus esperanzas comerciales, dependen de vuestro buen éxito. La naturaleza humana es poco más o menos la misma en el gobierno que en el comercio de tejidos. El poder y la responsabilidad absoluta para el uso que de él se hace, son los elementos esenciales de un buen gobierno. El sentimiento de la más elevada responsabilidad, los sentimientos nobles y elevados que nos da la confianza de los demás para con nosotros, la conciencia de estar en una posición oficial de tal modo visible, que el cumplimiento fiel del deber será necesariamente reconocido y recompensado, y todo abuso de con-

3 Estos “sí” están abundantemente justificados por los actos del Ejecutivo en el momento de la guerra. La Constitución se dejó a un lado para que el presidente Lincoln pudiera obrar con toda la prontitud necesaria y seguir las circunstancias.

fianza descubierto y castigado; he ahí las influencias, las únicas influencias que producen los hombres de Estado prácticos, enérgicos y honrados. Los mejores gobernantes son siempre aquellos a quienes se dan muchas facultades, haciéndoles comprender que serán honrados y recompensados con abundancia si hacen buen uso de ellas, y que nada podrá ponerlos al abrigo de los castigos más severos si de ellas abusan.

Es, pues, un defecto radical en nuestra Constitución ese desmenuzamiento del poder y ese desmigajamiento de la responsabilidad. Diríase que la Convención de 1787 se propuso, ante todo, cometer esa gruesa falta. La “teoría literaria” de los contrapesos y del equilibrio da una idea muy exacta de lo que quisieron hacer los autores de la Constitución, y esos contrapesos y ese equilibrio han sido cada vez más perjudiciales a medida que han llegado a ser más reales. Puede decirse, sin temor de engañarse, que si los miembros de aquella Convención extraordinaria estuvieran reunidos hoy para contemplar la obra de sus manos a la luz del siglo que la ha puesto a prueba, serían los primeros en admitir que el único resultado del desmenuzamiento del poder ha sido hacerlo irresponsable. He ahí lo que ha retardado la reforma de los cargos civiles en este país y lo que hace dudar de que se realice jamás. Estamos exactamente en el caso en que estaba Inglaterra antes de hacer la reforma por que hoy luchamos. La fecha de esta reforma en Inglaterra no es menos significativa que el hecho mismo. No ha sido cumplida hasta el día que los ministros de la Corona han llegado a ser, realmente y de una manera cierta, responsables ante un solo señor. He ahí la lección más conmovedora y más sugestiva que encontramos en la interesante y preciosa historia de Mr. Eaton, sobre los cargos civiles en la Gran Bretaña. La reforma se hizo en 1853 por el gabinete de Lord Aberdeen. Fue aconsejada por los funcionarios encargados de hacer lo nombramientos, y el ministerio la hizo votar a pesar de la oposición de la Cámara de los Comunes, porque aunque esto parezca paradójico, él había llegado a tener conciencia de su responsabilidad ante la Cámara de los Comunes, o más bien ante la nación, que está representada por la cámara.

Los progresos considerables que se han realizado en los servicios públicos del Imperio británico desde la época de Walpole y de Newcastle, han ido a la par con el perfeccionamiento de ese sistema que se designa hoy con el nombre de gobierno por un gabinete responsable. Este sistema no ha llegado a la perfección sino poco a poco y lentamente. Sólo mucho tiempo después de Walpole fue cuando se acabó por aceptar como un

principio constitucional la responsabilidad del gabinete entero, esa unidad de responsabilidad que le hace considerar a la Cámara de los Comunes como su único señor.

Cuando era costumbre constituir los gabinetes con nombres cuyas ideas políticas eran diferentes, los miembros de esos gabinetes no consideraban ni podían considerar esa responsabilidad ante el Parlamento como una e indivisible. La dimisión de un miembro importante, o hasta del primer ministro, no era mirada como causa para producir la retirada simultánea de todos sus colegas. En la época de la caída de Sir Roberto Walpole, cincuenta años después del cambio de dinastía que siguió a la revolución (era el primer ejemplo de una dimisión por deferencia a una votación parlamentaria hostil), vemos al rey rogar al sucesor de Walpole, Pulteney, “que no desarreglara el gobierno haciendo demasiados cambios en medio de una legislatura”; y Pulteney le respondió que quedaría satisfecho con tal que “los principales fuertes del gobierno”, es decir, los principales ministerios estuvieran en sus manos. Sólo cuando el ministerio de Lord North fue reemplazado por el de Lord Rockingham en 1782, fue cuando un ministerio entero, a excepción del Lord Canciller, se retiró a consecuencia de una votación por la cual la Cámara de los Comunes le retiraba su confianza. Desde entonces, la dimisión del jefe del gobierno, por deferencia a un voto hostil de la Cámara popular, ha ido seguida siempre de la dimisión de todos sus colegas.

Pero, aun después de este precedente, transcurrieron todavía muchos años antes de que los ministros fuesen libres de no agrandar más que a la Cámara de los Comunes, libres también para seguir su propia política, sin tomar el parecer del soberano. Hasta la muerte de Jorge IV sintieron que debían obediencia al rey, al mismo tiempo que a la Cámara de los Comunes. La composición de los ministerios dependía mucho todavía del capricho real, y sus actos eran embarazados por la necesidad de navegar hábil y atentamente entre el desagrado del Parlamento y el descontento de su majestad. El siglo presente había transcurrido en parte, y estaba próximo el reinado de la reina Victoria, cuando fueron por primera vez libres de obedecer únicamente a los representantes del pueblo. Cuando hubieron llegado a ser responsables ante la Cámara de los Comunes, sólo y casi inmediatamente que estuvieron seguros de su nueva posición de servidores del pueblo, se inclinaron a hacer tentativas casi aventuradas para reformar los empleos civiles.

Sentían que todo el peso y toda la responsabilidad del gobierno descansaban sobre sus hombros, estaban atentos a los intereses de su partido, querían dejar un nombre sin mancha, y por consiguiente, hacer votar buenas leyes; así fueron los primeros en proponer y sostener un sistema mejor para los nombramientos en los servicios de que eran jefes reconocidos. Declararon inmediatamente que era “el deber del Ejecutivo asegurar el funcionamiento eficaz y armónico de los servicios civiles”, que no podían traspasar “este deber a otro cuerpo mucho menos competente que ellos mismos, sin infringir un gran principio constitucional, que había sido ya infringido demasiado a menudo, con gran detrimento de los servicios públicos”. Resolvieron, pues, ellos mismos inaugurar el sistema de elección con arreglo al mérito, sin aguardar el asentimiento del Parlamento, abandonando su derecho de nombramiento en los diversos departamentos a una Comisión de examen imparcial. Esperaban que la opinión pública obligaría al Parlamento, una vez hecha la cosa, a votar los créditos necesarios para hacer se lograra su plan. Y no contaron sin la huéspeda. Los miembros de la Cámara de Comunes habían ejercido desde tiempo inmemorial, por medios poco recomendables, un patronato nacional, que se consideraban dichosos con poseer, y que hacía su poder. A pesar suyo fue como consintieron en abandonar ese patronato; pero no tuvieron la audacia de confesar su repugnancia sospechosa en presencia de la honrada proposición de un ministerio que tenía su confianza y que estaba sostenido en su proyecto por todas las gentes honradas de la nación. El mundo tuvo entonces la alegría de ver el dulce, pero raro espectáculo de jefes de partido que sacrificaron libre y espontáneamente, para tener un buen gobierno, los “despojos” de sus empleos tanto tiempo queridos de su partido y de la Asamblea a que ellos representaban y servían.

En nuestro país la reforma se ha hecho de una manera enteramente opuesta. Ni el Ejecutivo ni el Congreso la han comenzado. Es el pueblo el que la ha reclamado imperiosamente; la opinión pública la ha pedido al Congreso y ha formulado su petición varias veces, insistiendo cada vez más, antes de que el Congreso se haya ocupado en ello. Esta reforma se ha abierto camino: la multitud se ha convencido desde luego de su utilidad, y hoy un pequeño número de hombres se propone hacerla llevar a cabo. Entre las principales dificultades que la han cerrado el camino y que impiden esté completamente realizada, se halla ese principio intrínseco de nuestra Constitución, de que acabo de hablar, y que la penetra enteramente: el principio de los poderes divididos. Antes de introducir una

reforma real y duradera de los servicios civiles en un país en que la autonomía da a los cargos públicos una forma especial, es necesario trazar una línea de demarcación muy precisa entre los cargos que son políticos y los que no lo son. Para todos los cargos cuyo titular no tiene que elegir entre varios partidos políticos, se deben escoger los candidatos según su conocimiento de los negocios, según su mérito, y darles el ascenso que han ganado con su trabajo. En cuanto a los funcionarios que tienen el privilegio de elegir las ideas políticas a cuyo servicio deben poner su administración, sólo los partidos pueden elegirlos o despedirlos, recompensarlos o castigarlos. Estos funcionarios son poco numerosos bajo cualquier gobierno. Se dice que no hay más que cincuenta, cuando más, en los servicios civiles de la Gran Bretaña; pero esos cincuenta entran y salen, según el gobierno pasa de un partido a otro. Para nuestros servicios civiles sería, creo, muy difícil trazar la línea de demarcación. En todos los altos cargos, esa distinción particular es enteramente vaga. Se está en la duda acerca del gabinete mismo. ¿Los secretarios son o no son funcionarios políticos? Parece que no son exclusivamente ni lo uno ni lo otro. Son al menos semipolíticos. Por un lado, son simplemente los servidores del Congreso, y, sin embargo, por otro lado tienen bastante libertad para desfigurarse y para colorearse, si no para escoger, un objeto político. Pueden hacer fracasar proyectos, si no pueden hacerlos. ¿Debe hacerse de ellos funcionarios permanentes porque son simples secretarios, o bien la duración de sus funciones debe depender de la fortuna de los partidos, porque tienen muchas ocasiones de prestar servicios a los partidos? Y si debe aplicárseles una de las dos reglas, ¿a cuántos y a cuáles de sus subordinados habrá que extenderla? Si no son real o necesariamente hombres de partido, que sufran exámenes y se sometan a las pruebas ordinarias para mostrar su capacidad, que las últimas ordenanzas trabajen para elevarse hasta el puesto de secretario, sino que sean estricta, absolutamente responsables ante su partido. He ahí el punto principal de una reforma práctica de los servicios civiles.

Esta duda sobre la posición exacta de los principales ministros de Estado en nuestro sistema hace comprender bien el sistema mismo. Este sistema completo es lógico y sencillo; pero no se le encuentra completo más que en teoría. En la realidad sorprende y presenta misterios a cada cambio de punto de vista. El observador práctico, que investiga los hechos y examina su organización actual, se ve a menudo muy embarazado para descubrir los verdaderos métodos de gobierno. Encuentra lazos por todos la-

dos. Si jurisprudencias constitucionales de principios severos llenaran el Congreso y estuvieran a la cabeza de los departamentos, obedecerían formalmente todas las cláusulas de la Constitución, y sería tan fácil saber exactamente y de antemano a qué se parecerá el gobierno interiormente mañana, como lo es saber a qué se parecía ayer exteriormente. Pero ni la ciencia ni la conciencia aproximan a la Constitución a los políticos de oficio; y de los políticos tenemos que ocuparnos hoy cuando estudiamos el gobierno.

Todo gobierno es, en gran parte, lo que son los hombres que lo constituyen. Si su carácter y sus opiniones cambian de tiempo en tiempo, la naturaleza del gobierno cambia con ellos; y como su carácter y sus opiniones cambian con frecuencia, es muy difícil hacer del gobierno un cuadro del que se pueda decir que era perfectamente fiel ayer y que probablemente será exacto todavía mañana. Añadid a esas dificultades, que se pueden llamar las dificultades de la naturaleza humana, otras que encierra nuestro sistema, la dificultad de las distinciones legales sutiles, un bello plan teórico trazado con líneas delicadas e imperceptibles, exigencias legales que se presentan rara vez y que es fácil y natural eludir y descuidar, y tendréis una idea completa de las dificultades que se encuentran cuando se quiere explicar de una manera práctica lo que se hace realmente en la Administración federal. No es imposible indicar lo que debía ser el Ejecutivo, lo que ha sido alguna vez o lo que podría ser; se puede también, con trabajo y atención, descubrir las principales condiciones que lo adaptan a las formas de la supremacía del Congreso, pero no puede esperarse descubrir otra cosa.