

CAPÍTULO V

Del gobierno de la Democracia en América.

Cónstame que voy á andar por un terreno muy escabroso, y aunque cada palabra de este capítulo deba herir en algunos puntos á los diferentes partidos que turban mi país, no por eso dejaré de dar á conocer todo mi pensamiento. En Europa nos es muy difícil juzgar el verdadero carácter y los impulsos permanentes de la democracia, porque pugnan aquí dos principios contrarios, y no se sabe puntualmente la parte que se debe atribuir á los mismos principios, ó á las pasiones que aquel estado de oposición origina. No así en América: el pueblo allí domina sin estorbos, no teniendo peligros que temer ni desagrazos que vengar. Por eso en aquel país está abandonada la democracia á sus propias inclinaciones, siendo naturales sus pasos y todos sus movimientos, libres. Allí es donde se la debe juzgar. ¿Para quién sería interesante y provechoso tal estudio, sino para nosotros los franceses, que nos vemos agitados todos los días por una fuerza irresistible, y marchamos, á ciegas tal vez, hacia el despotismo, ó quizá hacia la república, pero á buen seguro hacia un estado social democrático?

DEL SUFRAGIO UNIVERSAL

Anteriormente, he dicho que todos los Estados de la Unión habían establecido el sufragio universal, encontrándose éste en poblaciones que alcanzan diferentes grados de cultura. Se me ha presentado la ocasión de ver sus efectos en lugares diversos y en-

tre castas de hombres á quienes su idioma, su religión y sus costumbres las hacen casi extraños unas á otros; así en la Luisiana como en Nueva Inglaterra, en Georgia lo mismo que en el Canadá; y he observado que distaba mucho de acarrear en América, tal forma del sufragio, todos los bienes y todos los males que de ella se aguardan en Europa, y que sus efectos eran por lo común diferentes de lo que se les supone.

DE LAS ELECCIONES POPULARES Y DE LA INFLUENCIA DE LA DEMOCRACIA ANGLOAMERICANA EN LAS SUYAS

En los Estados Unidos rara vez se nombra á los hombres más singulares para encargarlos de negocios públicos.—Causa de ello.—La envidia que tienen las clases inferiores de Francia contra las superiores no es de impulso francés, sino democrático.—Por qué motivo en América los varones distinguidos se suelen desviar por sí mismos de la carrera política.

Muchas personas de Europa creen sin decirlo ó dicen sin creerlo, que una de las grandes ventajas del sufragio universal es llamar á la dirección de los negocios á personas dignas de la confianza pública, pues según ellos, aunque el pueblo no pueda gobernarse por sí mismo, siempre quiere sinceramente el bien del Estado, y su instinto nunca deja de indicarle qué personas están animadas de su mismo deseo y son más capaces para realizarlo. Yo, por mi parte, creo que mi deber es decir, que lo que he visto en América no me autoriza para pensar que sea esto verdad. A mi llegada á los Estados Unidos, fué grande mi sorpresa al descubrir cuán común era el mérito entre los gobernados y cuán poco frecuente en los gobernantes. Es un hecho constante, que en nuestros días los hombres más singulares de aquel país son llamados rara vez á los cargos públicos, siendo también preciso reconocer que se ha verificado semejante cosa conforme iba traspasando la democracia sus antiguos límites, como se ve que desde medio siglo á esta

parte se ha ido aminorando sobre manera la importancia de los estadistas angloamericanos.

Pueden indicarse varias causas de este fenómeno. Es imposible, por más que se haga, ascender la ilustración del pueblo por encima de cierto nivel. Poco importa cómo se facilite la adquisición de conocimientos humanos, ya sea mejorando los métodos de enseñanza, ya poniendo la adquisición de la ciencia lo más barata-mente posible, ello es que nunca se alcanzará que los hombres se instruyan y desarrollen su inteligencia, sin poner en ello tiempo. Así que la mayor ó menor facilidad que tenga el pueblo de vivir sin trabajar, forma el límite necesario de sus progresos intelectuales, el cual tiene mayor ó menor amplitud en unos países que en otros; mas para que no existiera de ningún modo, sería necesario que el pueblo dejara de ocuparse de los cuidados materiales de la vida; es decir, dejara de ser pueblo. Es, pues, cosa tan difícil concebir una sociedad, en la cual sean muy ilustrados todos los hombres, como un Estado en que sean ricos todos los ciudadanos; dos dificultades correlativas. Admitiré sin dificultad, que el común de los ciudadanos quiere de todo corazón el bien del país; y aún voy más lejos, y digo que en mi concepto las clases inferiores de la sociedad mezclan generalmente con este deseo menos interés personal que las superiores; pero de lo que carecen siempre, más ó menos, es del arte de juzgar de los medios que han de ponerse en práctica para realizar aquella aspiración, aunque sinceramente la sostengan. ¡Qué dilatado estudio, cuántos conocimientos son necesarios para formarse una idea completa del carácter de un solo hombre! Las más elevadas mentalidades se pierden al internarse en semejante laberinto, ¡y se va á pretender que el ignorante vulgo logre llevar adelante tal empresa con mayor acierto! El pueblo nunca cuenta con tiempo de vagar ni con recursos mentales para entregarse á tal género de labor; le es forzoso juzgar de pronto y apegarse al objeto que á primera vista le impresione mejor, y de aquí proviene que los gárrulos de toda laya, conocen el secreto de agradarlo, siendo así que sus verdaderos amigos salen mal parados de su empresa.

Por lo demás, no siempre es la buena inteligencia lo que le falta á la democracia para elegir sus mandatarios, sino el entusiasmo y el gusto. No hay que olvidar que las instituciones democrá-

ticas desarrollan en alto grado la predisposición de la envidia en el ánimo del hombre, no tanto porque á cada individuo le ofrecen medios para igualarse á los demás en las elevadas posiciones del Estado, como porque estos medios son, sin cesar, ineficaces para quienes los utilizan. Dichas instituciones despiertan y alientan el ansia de total igualdad, que no pueden los hombres jamás ver satisfecha por completo, pues se escapa todos los días de entre sus manos (1) en el momento que cree agarrarla, y huye, como dice Pascal, «con una huída sempiterna», el pueblo se acalora, persiguiendo este bien, tanto más precioso, cuanto está lo bastante inmediato para ser conocido y lo bastante lejano para que no se le pueda gustar. Conmuévele al pueblo la idea de poder salir airoso, é irritale la incertidumbre del éxito, se desasosiega, se cansa y se exaspera; cuanto halla que le aventaje alguna cosa, le parece una negación del logro de sus deseos, y no hay superioridad, por legítima que sea, cuya vista no fatigue sus ojos.

Muchas personas conceptúan que este impulso secreto, que arrastra entre nosotros á las clases inferiores á desviar, en cuanto les es dable, á los superiores de la dirección de los negocios, no se descubre sino en Francia, lo cual es un solemne yerro, pues el impulso de que hablo no es francés, y sí democrático; las circunstancias políticas han podido darle un carácter particular de amargura, pero no le han originado.

En los Estados Unidos, el pueblo no tiene aversión á las clases altas de la sociedad, si bien es verdad que tampoco las estima mucho, y así se esmera en apartalas del mando, no porque tema á los sujetos de gran talento, sino porque los apetece poco, notándose, por lo común, que cuanto se encumbra sin su ayuda, difícilmente alcanza sus favores. Al paso que los impulsos naturales de la democracia llevan al pueblo á alejar de las funciones públicas

(1) Y la ciencia moderna niega su posibilidad, y establece barreras insuperables de raza á raza, de pueblo á pueblo, y aun de individuo á individuo. Y estas ideas marchan triunfantes sobre las conciencias, no obstante las razones que hombres tan inteligentes y sabios como Finot, oponen á su progreso; pudiéndose decir que los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX, han asistido al fracaso de la filosofía igualitaria, que tanto auge alcanzó en el último tercio del siglo XVIII y en los dos primeros del XIX.—(N. del T.)

á los sujetos distinguidos, otro no menos vehemente mueve á éstos á desviarse de la carrera política, en donde les es tan difícil permanecer completamente ó ir adelante sin envilecerse. Este pensamiento lo expresa con mucha candidez el canciller Kent, el cual, después de hacer los mayores elogios de aquella parte de la constitución que concede al Poder ejecutivo el nombramiento de los jueces, añade: «Con efecto, es probable que los sujetos más idóneos para desempeñar estos destinos, tuvieran sobrada circunspección en los modales y harta severidad en los principios, para que nunca puedan reunir la mayoría de los votos en una elección que dependa del sufragio universal (*Kent's comm.*, t. I, pág. 272)». Esto se imprimía y se publicaba sin contradicción, en América, por el año de 1830.

Para mí es patente que los que consideran el sufragio universal como una garantía de buenas elecciones, se hacen una ilusión completa, pues tal sufragio tiene otras ventajas, pero no ésta.

DE LAS CAUSAS QUE PUEDEN MODERAR ALGÚN TANTO LOS IMPULSOS
DE LA DEMOCRACIA

Efectos contrarios que producen, tanto en los pueblos como en los hombres, los grandes peligros.—Por qué la América vió tantos ilustres varones al frente de sus negocios hace cincuenta años.—Influjo que ejercen la ilustración y las costumbres en los nombramientos populares.—Ejemplo de Nueva Inglaterra.—Estados del Sudoeste.—Cómo influyen en las elecciones populares ciertas leyes.—Elección de dos grados.—Sus efectos en la composición del Senado.

Cuando amagan al Estado grandes peligros, se suele ver que el pueblo nombra acertadamente á los ciudadanos más aptos para salvarle. Háse observado que el hombre puesto en un peligro inminente permanece rara vez en su nivel habitual, á veces lo traspasa y á veces no llega á él. Lo mismo sucede con los pueblos: los extremados riesgos, en vez de realzar á una nación, acaban algunas veces de abatirla, excitando sus pasiones sin dirigirlas y perturban-

do su inteligencia en vez de ilustrarla. Los judíos se degollaban en medio de los despojos humeantes aún del templo. Pero es más común ver nacer, así en las naciones como en los individuos, las virtudes más extraordinarias, de la inminencia de los peligros. Los ánimos arrojados, entonces aparecen, como esos monumentos que ocultaba la obscuridad de la noche, y que se ven mostrarse de golpe al resplandor de un incendio. El genio ya no desdeña manifestarse por sí mismo ó imponerse, y el pueblo, abatido por sus propios peligros, olvida por algún tiempo sus pasiones envidiosas, no siendo raro en tal caso ver salir de la urna electoral nombres ya famosos. He dicho más arriba, que en América los estadistas de nuestros tiempos parecen muy inferiores á los que estaban allí al frente de los negocios hace cincuenta años, lo cual no sólo consiste en las leyes, sino en las circunstancias: cuando la América peleaba por la causa más justa que darse puede, cual era la de un pueblo que quería libertarse del yugo de otro pueblo; cuando allí se trataba de establecer una nación nueva en el mundo, se levantaban todos los ánimos para conseguir el logro de sus altos fines. En este movimiento general del ánimo público, los varones superiores poníanse á disposición del pueblo, y éste, cogiéndolos en sus brazos, los ponía á su cabeza. Como semejantes acontecimientos no son frecuentes, hay que juzgar por el sesgo ordinario de las cosas.

Si sucesos transitorios llegan algunas veces á combatir las pasiones de la democracia, las luces, y en especial las costumbres, ejercen sobre sus inclinaciones un influjo no menos poderoso, pero más duradero, como se echa de ver en los Estados Unidos.

En Nueva Inglaterra, donde la educación y la libertad son hijas de la moral y de la religión; donde la sociedad ya antigua, y desde largo tiempo allí sentada, ha podido formarse máximas y hábitos; el pueblo, al mismo tiempo que se libertaba de todas las superioridades que hayan podido crear entre los hombres la riqueza y el nacimiento, se ha acostumbrado á respetar las superioridades intelectuales y morales, y á someterse á ellas sin desagrado, y por eso se ve que la democracia de Nueva Inglaterra hace mejores nombramientos que la de cualquiera otra parte.

Por el contrario, según se va uno acercando por el Mediodía á los Estados en que el vínculo social es menos antiguo y menos

vigoroso, en que la instrucción está menos esparcida y los principios de moral, religión y libertad se hallan combinados de un modo menos venturoso, se echa de ver que los talentos y las virtudes escasean más y más entre los gobernantes. Cuando al fin se entra en los nuevos Estados del Sudoeste, en que el cuerpo social, formado poco ha, no presenta más que una aglomeración de aventureros ó de especuladores, se queda uno confuso de ver en qué manos está puesta la autoridad pública, preguntándose al mismo tiempo con qué fuerzas, que no sean la de la legislación y la material de los hombres, puede medrar allí el Estado y florecer la sociedad. Existen ciertas leyes cuya naturaleza es democrática y que sin embargo logran moderar algún tanto esos impulsos arriesgados de la democracia.

Cuando se entra en el salón de sesiones de los representantes en Washington, causa extrañeza el aspecto vulgar de aquella gran asamblea, y no pocas veces se busca, en balde, con la vista en aquel recinto un insigne varón, pues casi todos los concurrentes son personas oscuras, cuyo nombre no despierta ninguna imagen en la fantasía; los más son abogados de aldea, comerciantes ó sujetos que pertenecen á las ínfimas clases sociales, y hasta se dice que en aquel país, en donde la instrucción está casi universalmente esparcida, no siempre saben los representantes del pueblo escribir correctamente (1). Dos pasos más allá se encuentra el salón del Senado; cuyo reducido recinto encierra gran parte de los varones famosos de América, y apenas si se ve un solo sujeto que no despierte el recuerdo de un nombre ilustre; son abogados elocuentes, generales distinguidos, magistrados hábiles ó estadistas de nombradía; y todas las palabras proferidas en aquella brillante reunión, honraría á los más afamados debates parlamentarios de Europa.

¿De dónde, pues, proviene este raro contraste? ¿Por qué lo más

(1) Lo cual ocurre hoy asimismo en algunos Parlamentos europeos y no es el español el que menos adolece de miembros ignaros é incultos, que deben su respectiva investidura al amaño, la violencia y la conculcación del derecho, que son aquí amparados y secundados por los gobiernos, á fin de obtener una mayoría parlamentaria adicta y del todo sumisa.—(N. del T.)

selecto de la nación se encuentra en una Cámara y no en la otra? ¿Por qué la primera asamblea de que hemos hablado reúne tantos elementos vulgares, cuando la segunda parece tener el monopolio de los talentos y de la ilustración? Ambas, no obstante, emanan del pueblo; ambas son hijas del sufragio universal, y hasta ahora nadie en América ha alzado la voz para sostener que el Senado es enemigo de los intereses populares. ¿De dónde, pues, dimana esta diferencia? No conozco más que un solo dato que lo explique, y es que la elección de la Cámara de representantes es directa, y la del Senado está sujeta á dos grados: la universalidad de ciudadanos nombra el Congreso de cada Estado; y la constitución federal, transformando luego cada uno de estos Congresos en cuerpos electorales, hace salir de allí los miembros del Senado. Los senadores, pues, expresan, aunque indirectamente, el resultado del voto universal, supuesto que el Congreso, que nombra los senadores, no es un cuerpo aristocrático ó privilegiado en el cual sea nato su derecho electoral; depende esencialmente de la totalidad de los ciudadanos, que, por lo común, lo elige todos los años, y siempre puede dirigir sus nombramientos, componiéndolo de nuevos vocales; pero basta que la voluntad popular pase por medio de esta asamblea selecta, para que allí se refine, llamémoslo así, y salga de ella revestida de más gallardas y hermosas formas. Los sujetos elegidos de este modo siempre representan exactamente la mayoría de la nación que gobierna, y no más que los más elevados pensamientos que reinan en medio de ella, los impulsos pundonorosos que la animan, y nada de las pasioncillas, que suelen conmovierla, ni de los vicios que la deshonran.

Es fácil columbrar en lo sucesivo un punto en que las repúblicas americanas se verán precisadas á multiplicar ambos grados en su sistema electoral, so pena de estrellarse sin remedio contra los escollos de la democracia. No tengo reparo en confesarlo, veo en el doble grado electoral el único medio de poner el uso de la libertad política al alcance de todas las clases del pueblo, y me parece que incurren en la misma equivocación así los que esperan hacer de este medio el arma exclusiva de un partido, como los que lo temen.

INFLUJO QUE HA EJERCIDO LA DEMOCRACIA AMERICANA EN LAS LEYES
ELECTORALES

La escasez de elecciones expone al Estado á grandes crisis.—Su abundancia le conserva en una agitación febril.—Los americanos han preferido el segundo mal.—Versatilidad de la ley.—Opiniones de Hamilton, Madisson y Jefferson, sobre el particular.

Cuando se verifica la elección por plazos dilatados, en cada una de ellas corre riesgo el Estado de sufrir un trastorno, pues entonces los partidos se afanan de un modo extraordinario por asir una fortuna que pasa tan raramente á su alcance, y siendo casi irremediable el mal para los pretendientes que salen mal parados, es de temerlo todo, á causa de su ambición llevada al exceso; y si por el contrario no tarda en renovarse la pelea legal, tienen paciencia los vencidos.

Cuando se siguen rápidamente las elecciones, su frecuencia conserva en la sociedad un movimiento febril y retiene los asuntos públicos en un estado de volubilidad continua. Así se encuentra el Estado entre dos vicisitudes: el malestar y la revolución. El primer sistema perjudica á la bondad de un gobierno y el segundo, amenaza á su existencia.

Los americanos han preferido exponerse al primer mal, en lo cual más se han dirigido por instinto que por raciocinio, pues la democracia lleva el amor á la verdad hasta rayar en pasión.

De esto resulta una mutabilidad extraordinaria en la legislación, de modo que muchos americanos consideran la inestabilidad de sus leyes como consecuencia necesaria de un sistema cuyos efectos generales son útiles; mas nadie hay, según creo, en los Estados Unidos, que niegue la existencia de semejante falta de estabilidad ó que no la considere como un mal de importancia.

Hamilton, después de haber probado cuán útil sería la constitución de un poder que pudiera impedir, ó que al menos retardara la promulgación de las malas leyes, añade:

«Tal vez se me responderá que la facultad de evitar las malas leyes, está en valerse de las buenas, objeción que por cierto no ha

de satisfacer á los que hayan examinado todos los males que provienen para nosotros de la inconstancia y mutabilidad de la ley».

«La inestabilidad legislativa es el mayor borrón que se puede señalar en nuestras instituciones».

Forms the greatest blemish in the character and genius of our government (Feder. núm. 73.)

«La facilidad con que aquí se mudan las leyes—dice Madison—y el abuso por exceso que se puede hacer del poder legislativo, me parecen los males más peligrosos de que adolece nuestro gobierno. (*Idem, núm. 62*)».

Hasta el mismo Jefferson, el mayor demócrata que ha tenido América, señaló igual inconveniente. «La inestabilidad de nuestras leyes—dice—es realmente un defecto gravísimo, y creo que hubiéramos debido tratar de remediarlo, estableciendo para siempre un intervalo de un año entre la presentación de una ley y su votación definitiva, y que en seguida fuese resuelta y votada sin poder quitar ni una sílaba de la redacción del proyecto; y dado caso que las circunstancias requirieran más pronta resolución, que no se pudiese adoptar el proyecto por simple mayoría de votos, sino por la de dos terceras partes de ambas cámaras» (1).

DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA DEMOCRACIA AMERICANA

Sencillez de los funcionarios americanos.—Carencia de distintivos en el traje.—Todos los funcionarios están pagados.—Consecuencias políticas de ello.—En América no hay carrera pública.—Lo que de esto resulta.

Hasta los más elevados funcionarios públicos de los Estados Unidos están confundidos entre la muchedumbre de ciudadanos, pues no tienen palacios, guardias, ni vestidos de aparato; esta llaneza

(1) Carta á Madison, del 20 de Diciembre de 1787, traducción de M. Conseil.

za de los gobernantes americanos procede, no sólo de una propensión particular del espíritu yanqui, sino que también de los principios fundamentales de aquella sociedad. Según la democracia no es el gobierno un bien, sino un mal necesario. Se debe conceder á los funcionarios cierta autoridad, porque sin ella ¿para qué servirían? Pero las exterioridades de la potestad no son indispensables para dirigir los asuntos, y ofenden sin necesidad la vista del público. Los mismos altos funcionarios conocen perfectamente que no han alcanzado el derecho de ser superiores á los demás por su potestad, sino bajo la condición de igualarse á todos por sus maneras. Nada puedo imaginarme más llano en sus modales, más afable para con todos, más atento á las preguntas, y más fino en sus respuestas que un hombre público de los Estados Unidos. Me agrada esa franqueza natural del gobierno democrático, pues en esa fuerza interior que se atiende más á la función que al funcionario, más al hombre que á los signos exteriores de superioridad, diviso cierta virilidad y lozanía, que admiro. En cuanto al influjo que pueden ejercer los trajes, creo que se pondera mucho la importancia que deben tener en un siglo como el nuestro. Yo no observé en América que el funcionario, ejerciendo su autoridad, fuese acogido con menos consideración y respeto, por estar reducido á su solo mérito.

Además tengo grandísimas dudas sobre si un ropaje particular impulsa á los funcionarios á cumplir su cometido, cuando naturalmente no están inclinados á hacerlo, puesto que no se puede creer que tengan más miramientos por su vestido que por su persona. Cuando veo entre los franceses que ciertos magistrados zahieren á las partes con agudezas y chistes, y encogerse de hombros al oír los medios de defensa, y sonreír complacidos al escuchar la numeración de cargos, querría yo que se les quitara la toga que visten, á fin de descubrir si estando vestidos como simples ciudadanos, no se sentirían llevados á respetar la dignidad natural de la especie humana.

Esto se deriva mucho más naturalmente que lo que precede, de los principios democráticos, pues una democracia puede rodear de pompa á sus magistrados, cubriéndoles con seda y oro, sin impugnar con ello directamente el principio de su existencia; semejantes privilegios son pasajeros, siendo inherentes al cargo y no al hombre. Pero establecer cargos gratuitos, es crear una clase de fun-

cionarios ricos é independientes, y formar el núcleo de una aristocracia.

Y si bien el pueblo conserva el derecho de elección, el ejercicio de este derecho tiene límites necesarios. Cuando se ve á una república democrática hacer gratuitos los destinos retribuidos, creo que de ahí se puede inferir que va caminando hacia la monarquía, y cuando una monarquía empieza á retribuir los cargos gratuitos, es señal cierta de que va marchando hacia un estado despótico ó hacia la república. Sustituir por cargos retribuidos á los que no lo están, me parece que por sí solo constituye una verdadera revolución. Estimo como una de las señales más visibles del imperio absoluto que ejerce la democracia en América, la carencia completa de empleos públicos gratuitos. Los servicios hechos al público, sean como fueren, se pagan allí, y por lo mismo cada cual de por sí, sobre tener el derecho de hacerlos, también tiene la posibilidad.

Si bien es cierto que en los Estados democráticos todos los ciudadanos están capacitados para obtener empleos, no todos están tentados del deseo de apoderarse de ellos mediante manejos, y no son las condiciones de la candidatura, sino el número y capacidad de los candidatos, los que suelen limitar la preferencia de los electores.

En los pueblos en que el principio de elección se extiende á todo, no hay, hablando propiamente, carrera pública, pues los hombres llegan á los empleos como por casualidad, y no tienen seguridad alguna de mantenerse en ellos, lo cual particularmente es cierto cuando son anuales las elecciones, de donde resulta que en tiempos tranquilos, las funciones públicas ofrecen poco estímulo á la ambición. Siendo en los Estados Unidos, en general, las gentes comedidas en sus deseos, han de serlo aquéllos que allí se metan entre las tortuosidades propias de la política. Los grandes talentos y los hombres muy apasionados, se apartan por lo común del gobierno para ir tras las riquezas, y suele suceder que nadie toma á su cargo el dirigir los asuntos del Estado, sino cuando se conceptúa capaz de manejar los suyos propios.

Tanto á estas causas como á las equivocadas designaciones de personal en que suele incurrir la democracia, se ha de achacar el crecido número de hombres vulgares que ocupan los cargos pú-

blicos. Ignoro si en los Estados Unidos el pueblo nombraría para desempeñar tales cargos á los hombres superiores que solicitaran tenazmente sus sufragios, pero lo cierto es que no los solicitan.

DE LA ARBITRARIEDAD DE LOS MAGISTRADOS (1) É INFLUJO
DE LA DEMOCRACIA AMERICANA

Por qué la arbitrariedad de los magistrados es mayor bajo las monarquías absolutas y en las repúblicas democráticas que en las monarquías moderadas.—Arbitrariedad de los magistrados en Nueva Inglaterra.

Hay dos especies de gobierno en los que los magistrados cometen muchas arbitrariedades, á saber: el gobierno absoluto de uno sólo y el gobierno de la democracia, efecto que proviene de causas análogas; en los Estados despóticos no está segura la suerte de nadie, ni la de los funcionarios públicos, ni la de los simples particulares, pues el soberano, disponiendo siempre de la vida, la hacienda y algunas veces de la honra de los hombres que emplea, piensa que nada tiene que temer de ellos, y les deja una gran libertad de acción, porque cree que nunca abusarán de ella contra él. En estos Estados de que hablamos, el soberano es tan amante de su poderío, que teme á la restricción aun de sus propias reglas, y gusta de ver andar á sus dependientes casi como á la ventura, á fin de estar seguro de no encontrar nunca en ellos ninguna tendencia contraria á sus deseos.

En las democracias, pudiendo la mayoría cada año arrebatarse el poder de manos de aquéllos á quienes se les ha conferido, tampoco teme que puedan cometer abusos contra ella, y dueña de dar á conocer á cada instante lo que quiere al gobierno, prefiere abandonarlos á sus propios esfuerzos á limitar su acción con una

(1) Uso aquí de esta palabra en su más amplio sentido, el de llamar así á todos los funcionarios encargados de aplicar la ley.

regla invariable, la cual, en cierto modo, también limitaría á ella misma; aun se ve, si se para la atención, que bajo el influjo de la democracia, la arbitrariedad del magistrado debe ser todavía mayor que bajo la acción de los Estados despóticos, en los cuales puede el soberano castigar en un instante todas las faltas que advierta; pero no puede lisonjarse de advertir todas las que debería castigar; al contrario de lo que sucede en la democracia, donde el soberano, al mismo tiempo que es omnipotente, está por todas partes á la vez, y por eso se observa que los funcionarios americanos son mucho más libres en el círculo de acción que la ley les señala, que ningún funcionario europeo, solíéndoseles enseñar el fin á que deben dirigirse y dejándoseles por dueños de escoger los medios de lograrlo.

Por ejemplo: en Nueva Inglaterra, es de incumbencia de los *select-men* de cada comunidad el formar la lista del jurado, y la única regla que se les indica para ello, es la de deber elegir los vocales entre los ciudadanos que gozan de derechos electorales y tienen buena reputación (1). En Francia se creería en peligro la vida y la libertad de los hombres, si se confiriera á un funcionario cualquiera el ejercicio de un derecho tan importante. En Nueva Inglaterra, esos mismos funcionarios públicos pueden mandar poner un cartel en las tabernas, con el nombre de los borrachos é impedir, so pena de multa, á los taberneros proporcionales bebidas (2).

Semejante función restrictiva, soliviantaría los ánimos del pueblo aun en la monarquía más absoluta, y sin embargo, allí se

(1) Véase la ley de 27 de Febrero de 1813. *Colección general de las leyes de Massachusetts*, tomo II, pág. 331. Debe decirse que hay luego sorteo entre los jurados inscriptos en la lista.

(2) Ley de 28 de Febrero de 1787. Véase la misma *colección*, t. I, página 303. He aquí el texto:

«Los *select-men* de cada comunidad harán fijar en las tiendas de los taberneros, posaderos, y otros vendedores al por menor, una lista de los borrachos y jugadores que tienen costumbre de perder su tiempo y su haber en las tales casas, para que los dueños de ellas, con este aviso, no permitan dejar beber y jugar á dichas personas, y el que contraviniere á esta orden, vendiéndoles licores espirituosos, será multado».

doblega á ella sin dificultad. En ningún punto ha dejado la ley mayor campo á la arbitrariedad que en las repúblicas democráticas, porque en ellas parece que lo arbitrario no inspira recelo alguno, pudiéndose decir que el magistrado tiene allí más amplias facultades, conforme va descendiendo el derecho electoral y haciéndose más limitado el tiempo de la magistratura.

De ahí procede que sea hasta difícil hacer pasar una república democrática al estado de monarquía, pues cesando de ser electivo el magistrado, suele guardar los derechos y conservar los usos del ya electo, en cuyo caso se llega al despotismo. Solo en las monarquías templadas, la ley, al mismo tiempo que traza un círculo de acción en derredor de los funcionarios públicos, se esmera en guiarlos á cada paso, cuya causa es fácil conocer. En las monarquías templadas, se encuentra dividida la autoridad entre el pueblo y el príncipe, y ambos están interesados en que sea estable la posición del magistrado. El príncipe no quiere poner la suerte de los funcionarios en manos del pueblo, por recelo de que aquéllos hagan traición á su autoridad, y el pueblo teme, por su parte, que los magistrados, en todo dependientes del príncipe, sirvan para oprimir la libertad, por todo lo cual no se les hace depender, en cierto modo, de nadie. La misma causa que induce al príncipe y al pueblo á hacer independiente al funcionario, les mueve á tomar precauciones contra los abusos de su independencia, á fin de que no se sirva de ella para contrarrestar la autoridad del uno ó la libertad del otro. Por consiguiente, se hallan entrambos de acuerdo sobre la necesidad de señalar anticipadamente al funcionario público un plan de conducta, y tienen interés en imponerle reglas de que le sea imposible desviarse.

INSTABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS

En América, los actos de la sociedad suelen dejar menos huella que las acciones de una familia.—Diarios, únicos monumentos históricos.—Cómo la suma inestabilidad administrativa es perniciosa para el arte de gobernar.

Como los hombres no hacen más que estar por breve tiempo en el poder, para ir luego á perderse entre una multitud que va mudando cada día de aspecto, se sigue de aquí que los actos de la sociedad en América suelen dejar menos vestigios que las acciones de una mera familia. La administración pública es allí como oral y tradicional, pues nada se escribe, ó á lo ya escrito se lo lleva el viento más sutil, como á los pliegos de la Sibila, y desaparece sin volver más.

Los únicos monumentos históricos de los Estados Unidos son los periódicos, y si un número llega á faltar, la cadena de los tiempos está como rota, y ya no se junta lo presente con lo pasado, tanto que no me queda duda que dentro de cincuenta años sea más difícil reunir documentos auténticos sobre los pormenores de la existencia social de los americanos presentes, que acerca de la administración de los franceses en la Edad Media, y si una invasión de bárbaros llega á asolar los Estados Unidos, para saber alguna cosa del pueblo que hoy los constituye, sería indispensable acudir á la historia de las demás naciones.

La inestabilidad administrativa ha empezado penetrando en los hábitos y podría yo casi decir que hoy en día, cada cual ha ido contrayendo al cabo afición á ella, no inquietándose nadie por aquello que se haya podido hacer antes de él; ni se adopta método alguno, ni se compone ninguna colección, ni se reúnen documentos, aun siendo fácil hacerlo, y si por casualidad se ponen algunos, no se hace caso de ellos: pues entre mis papeles tengo piezas originales que me han sido dadas en administraciones públicas, en satisfacción de algunas de mis averiguaciones. En América parece que vive la sociedad sólo para el día presente, como un ejército en campaña, y sin embargo el arte de administrar es sin duda una cien-

cia, y todas las ciencias para hacer progresos necesitan enlazar unos con otros los descubrimientos de diferentes generaciones, á proporción que se van sucediendo. Un sujeto, en el corto espacio de la vida observa un hecho, otro concibe una idea, éste inventa un medio, aquél encuentra una regla; la humanidad recoge de paso frutos diversos de la experiencia individual y forma las ciencias. Es sumamente difícil que los administradores americanos puedan aprender algo unos de otros, y así es que llevan al gobierno de la sociedad los conocimientos que se hallan difundidos en ella, y no conocimientos que les sean propios. Por eso la democracia llevada á sus últimos límites, perjudica al progreso del arte de gobernar, bajo cuyo respecto conviene más al pueblo cuya educación administrativa esté ya hecha, que á un pueblo novicio en el manejo de los negocios públicos.

Por lo demás, esto no se refiere únicamente á la ciencia administrativa, pues el gobierno democrático, que se funda en una idea tan sencilla y tan natural, sin embargo supone siempre la existencia de una sociedad muy civilizada y muy docta (1). Al pronto se le consideraría como contemporáneo de las primeras edades del mundo; pero mirándolo despacio, se descubre fácilmente que no ha debido aparecer sino el último de todos los gobiernos.

DE LAS CARGAS PÚBLICAS EN LA DEMOCRACIA, EN AMÉRICA

En todas las sociedades se dividen los ciudadanos en cierto número de clases.—Impulso que lleva cada una de estas clases en la dirección de la hacienda del Estado.—Por qué los gastos públicos deben propender á crecer cuando gobierna el pueblo.—Lo motiva que son menos de temer en América los dispendios de la democracia.—Uso del erario en la democracia.

¿Es económico el gobierno democrático? Debe saberse primeramente con qué creemos deber compararle. La cuestión sería fácil de resolver si se quisiera hacer un parangón entre una república

(1) Inútil es decir que hablo aquí del gobierno democrático aplicado á un pueblo, y no á una pequeña tribu.

democrática y una monarquía absoluta; pues se hallaría que los dispendios públicos en la primera, son más cuantiosos que en la segunda, sucediendo lo mismo respecto á todos los Estados libres, comparados con los que no lo son. Es cierto que el despotismo más arruina á los hombres impidiéndoles producir, que arrebatándoles los frutos de la producción, pues agota el manantial de las riquezas, y respeta á menudo las ya adquiridas; al paso que la libertad produce mil veces más bienes que los que destruye, y en las naciones que la conocen, siempre se acrecientan los recursos del pueblo con más velocidad que los desmedran los impuestos.

Lo que ahora me importa es comparar entre ellos los pueblos libres, y comprobar la influencia que allí ejerce la democracia en la hacienda del Estado. Las sociedades, lo mismo que los cuerpos organizados (1), siguen en su formación ciertas reglas de que no pueden apartarse, y constan de ciertos elementos que se encuentran por donde quiera y en todos tiempos. Siempre será fácil dividir idealmente cada pueblo en tres clases: la primera se compondrá de ricos; la segunda comprenderá á los que, no siéndolo, vivan con comodidad, y en la tercera se incluirán los que no tienen más que poca ó ninguna propiedad y viven señaladamente del trabajo que les proporcionan las dos primeras. Los individuos contenidos en estas diferentes categorías, pueden ser más ó menos numerosos, según el estado social, pero no se podrá evitar que existan estas tres categorías.

Es evidente que cada una de estas clases traerá consigo al manejo de la hacienda del Estado ciertos impulsos que le serán peculiares. Supóngase que sólo la primera haga las leyes: es probable que se preocupará poco de economizar los caudales públicos, porque un impuesto que venga á recaer sobre un gran caudal, solo toma lo superfluo, y produce un efecto poco sensible. Admítase, por el contrario, que sea la clase media la que solamente forme la ley; se puede contar con que no prodigará los impuestos, porque nada

(1) Creo que acaso sea esta la primera vez que se comparó á la sociedad con un organismo; símil que luego Crauses y otros filósofos admitieran como una identidad y que la sociología positivista ha confirmado, explicado y consagrado como una verdad inconcusa.—(N. del T.)

hay más desastroso que un impuesto crecido sobre unos cortos haberes. El gobierno de las clases medias me parece que debe ser, entre los gobiernos libres, no diré el más ilustrado, ni, sobre todo, el más generoso, sino el más económico. Doy ahora por sentado que la última de las tres clases esté exclusivamente encargada de formar ley; veo que hay muchas probabilidades para que las cargas públicas se aumenten en vez de disminuirse, y esto por dos razones: la primera, porque no teniendo ninguna propiedad tributaria la mayor parte de los que entonces votan la ley, todo el dinero que se gaste en bien de la sociedad, parece debe serles ventajoso y en ningún caso perjudicial, y segunda, los que tienen alguna propiedad no dudan de hallar medios de encabezar el impuesto de modo que solo alcance á los ricos y no aproveche más que á los pobres, cosa que no cabe á los primeros hacer por su parte, cuando están enseñoreados del gobierno. Los países en que los pobres (1) tuvieran el cargo exclusivo de formar la ley, no podrían, por lo mismo, esperar gran economía en los gastos públicos, siendo éstos siempre crecidos, ya porque los impuestos no pueden alcanzar á los que los votan ó ya por que están aquellos establecidos de manera que no les alcancen. Dicho en otros términos, el gobierno de la democracia es el único en que el que vota la contribución puede estar exento de la obligación de pagarla.

En balde se objetará á todo esto que el interés bien entendido del pueblo es cuidar de los bienes de los ricos, porque él mismo no tardaría en experimentar los apuros á que daría origen. Pero ¿el interés de los reyes no es también el hacer dichosos á los súbditos, y el de los nobles, saber abrir á tiempo sus filas? Si el interés remoto pudiere prevalecer sobre las pasiones y necesidades perentorias, jamás hubieran existido soberanos tiránicos ni aristocracia exclusivista. Si me interrumpen otra vez diciéndome: ¿Quién ha imaginado en la vida encargar solamente á los pobres

(1) Bien se comprende que la voz pobre tiene aquí, como en lo demás del capítulo, un sentido relativo y no una significación absoluta. Los pobres de América, comparados con los de Europa, podrían á menudo parecer ricos, y por tanto se lleva razón en llamarlos pobres, cuando se les contraponen á aquéllos conciudadanos suyos que son más ricos que ellos.

de formar la ley? ¿Quién? Los que han establecido el sufragio universal. ¿Es la mayoría ó la minoría, la que hace la ley? La mayoría, por cierto. ¿Y si pruebo que siempre la componen los pobres, no llevaré razón en añadir que en los países donde son llamados á votar, ellos solos hacen la ley? Así que es cierto que hasta la hora presente, en todas las naciones del mundo, el más crecido número de ciudadanos ha constado siempre de los que no tenían propiedad ó de aquéllos cuya propiedad era demasiado reducida, para vivir desahogadamente sin trabajar. Por consiguiente, el sufragio universal da realmente el gobierno de la sociedad á los pobres (1).

El funesto influjo que la potestad popular puede á veces ejercer en la hacienda pública, se mostró bien á las claras en algunas repúblicas de la antigüedad, en las cuales el Tesoro público llegó á la más extrema situación de penuria, por socorrerse con él á los ciudadanos indigentes é invertirlo en gastos dispendiosos, con el fin de proporcionar al pueblo juegos y espectáculos.

Hay que decir, en verdad, que el sistema representativo apenas era conocido en la antigüedad, y en nuestros días las pasiones populares se excitan con mucha menos frecuencia en los asuntos políticos, y se puede asegurar que á la larga el mandatario hará por acomodar su conducta á la opinión de sus comitentes, y por imponer así las ideas como los intereses de éstos.

Los dispendios de la democracia son menos de temer á medida que el pueblo va siendo propietario, porque entonces éste, por una parte, tiene menos necesidad del dinero de los ricos y

(1) Hasta ahora la experiencia no ha confirmado tan rotunda afirmación, pues si consideramos lo que sucede allí donde tal forma de sufragio se halla establecida en la organización del Estado, veremos que las más altas funciones legislativas, es decir, las de proponer, discutir y votar las leyes, no se hallan desempeñadas precisamente por los pobres, sino, 1.º, por una gran mayoría de mesócratas, con frecuencia representantes, en la esfera de su vida particular, de grandes masas de fortuna y amparadores de ellas, ora porque son profesionales con clientela formada por gente rica; ora porque son consejeros de grandes empresas mercantiles; ora porque son jurisconsultos de grandes negociantes; ora porque se hallan directamente interesados en importantes negocios de carácter económico, etc.; 2.º, por un número crecido de hombres ricos y de funcionarios altamente retribuidos, y 3.º, de un ínfimo número de verdaderos pobres.—(N. del T.)