

LA MONARQUIA MODERNA EN EUROPA E IBEROAMERICA. PARALELO INSTITUCIONAL

BERNARDINO BRAVO LIRA*
Academia Chilena de la Historia
Universidad de Chile

INTRODUCCIÓN **

En 1989 se cumplirá un siglo del golpe de Estado que puso fin al imperio en Brasil. Y se vuelve a hablar en este país de monarquía, no como cosa del pasado sino como posibilidad de que se adopte nuevamente este régimen de gobierno. Así lo dice en forma expresa la reciente constitución 1988 al estatuir que en 1993 se someterá a plebiscito si Brasil permanece como república o se convierte en monarquía¹. En tal oportunidad los brasileños podrán pronunciarse por primera vez sobre el régimen de gobierno.

Se diría que después de un siglo, la república, nacida de un golpe de Estado puede darse el lujo de demostrar que cuenta con el respaldo popular. Pero hay motivos para pensar que los constituyentes tuvieron

*El autor agradece al Prof. Dr. Dieter Simon, director del *Max Planck Institut f. Rechtsgeschichte* de Francfort su amable acogida para trabajar en ese Instituto y a la *Alexander von Humboldt-Stiftung*, su apoyo para hacer posible la estadía en Francfort.

**Abreviaturas: AEA.= *Anuario de Estudios Americanos* (Sevilla); AHDE.= *Anuario de Historia del Derecho Español* (Madrid); AHJE.= *Anuario Histórico-Jurídico Ecuatoriano* (Quito-Guayaquil); BACH.= *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* (Santiago); BCISH.= *Bulletin du Comité International des Sciences Historiques*; CIHDI.= *Congreso de Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Actas y Estudios*; EA.= *Estudios Americanos* (Sevilla); RCHHD.= *Revista Chilena de Historia del Derecho* (Santiago); REHJ.= *Revista de Estudios Jurídicos* (Valparaíso); REP.= *Revista de Estudios Políticos* (Madrid); RDP.= *Revista de Derecho Público* (Santiago); RI.= *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene* (Buenos Aires); RIN.= *Revista de Indias* (Madrid).

¹ *Constitución de la República Federativa de Brasil*, Río de Janeiro 1988, art.2 transitorio.

en cuenta razones más prácticas y urgentes. Una de ellas es la necesidad de fortalecer a los gobiernos civiles frente a las Fuerzas Armadas. Esta cuestión se ha tornado sumamente aguda en Iberoamérica desde los años 1960. Los militares se han mostrado cada vez más inquietos frente a la zanja entre los grandes problemas de estos países y la impotencia de los gobernantes civiles para abordarlos. Los hombres de armas exigen eficacia a los gobernantes civiles y, en todo caso, que no comprometan los intereses vitales del país.

Ante esta situación los ojos se vuelven con renovado interés hacia la monarquía. Se busca en ella una instancia superior, capaz de mediar entre las Fuerzas Armadas y los gobernantes civiles. Los militares podrían acudir ante ella cuando les parezca que la gestión del gobierno civil pone en peligro la seguridad del país. De su lado, el monarca, sin esperar a que las cosas lleguen a ese extremo, podría adelantarse a advertir, por propia iniciativa, al gobierno civil la gravedad de la situación y sugerir medidas para disiparla. Asimismo, el gobierno civil podría hacer llegar, a través del monarca, a las Fuerzas Armadas sus seguridades. En una palabra, la monarquía puede contribuir a la consolidación de las instituciones, impidiendo que la tensión Fuerzas Armadas-gobierno civil no tenga más salida que el golpe de Estado, como ha sucedido hasta ahora en Brasil desde el fin del imperio y en general en América española desde el fin de la monarquía.

Al respecto está fresca en la mente de muchos la reciente experiencia de España. Allí en un momento crítico la monarquía se interpuso entre las Fuerzas Armadas y el gobierno de partido. No ha faltado quien señale "la sorprendente importancia que puede tener la experiencia de monarquía constitucional en España para la salida de la dictadura en repúblicas como Chile" y los demás de América Hispana².

Por otra parte, en toda Iberoamérica se advierte, desde los años 1920 una reacción monocrática. Ella se refleja en la hipertrofia del presidencialismo y de la atrofia de los parlamentos en sus dos funciones, legislativa y fiscalizadora. Por todas partes triunfa el gobierno unipersonal y se batien en retirada las antiguas oligarquías que sostienen el ethos republicano. Ahora ya nadie piensa en restringir los poderes presidenciales. La práctica, las multitudes y hasta las constituciones coinciden en fortalecerlos.

² SCHWARTZ, Pedro, *Democracia y monarquía en España: los límites de un sistema político mayoritario*, Comunicación al *Symposio Internacional sobre la democracia contemporánea*, Santiago de Chile 1986 (a multicopia).

PLANTEAMIENTO Y PLAN DEL PRESENTE ESTUDIO

En este contexto es útil considerar la monarquía en América bajo un prisma histórico-institucional. Pero un estudio de esta naturaleza no puede hacerse sin el contrapunto de la monarquía en Europa. No en vano hablamos de Nuevo y Viejo Mundo. La monarquía iberoamericana es originaria de Europa. Más aún es una prolongación ultramarina de las dos monarquías de la península ibérica, española y portuguesa.

Pero, como se sabe, a este lado del Atlántico las instituciones tienen una suerte muy dispar. Algunas, como ciertas plantas y animales de procedencia europea, prosperan en América más que en sus propios lugares de origen. Otras, en cambio, no echan raíces. Languidecen y mueren.

Por eso es muy interesante contrastar la historia de una misma institución en ambos lados del Atlántico. En el caso de la monarquía, que es una de las que se introdujo desde el primer momento, esta comparación puede hacerse a lo largo, de los cinco siglos que abarca la Edad Moderna.

El paralelo es doblemente instructivo. Ayuda tanto al americano como al europeo a reconocer la originalidad de su propia monarquía.

Esta comparación entre la monarquía en Europa y en Iberoamérica durante la Edad Moderna era difícil de hacer. Más que nada, a causa de la complejidad del tema en Europa. Pero desde hace algunos años este obstáculo está considerablemente allanado por la obra de Roland Mousnier *La monarchie absolue en Europe*³

Del lado americano hay mucho trabajo adelantado en los estudios de Levene y Góngora⁴, García-Gallo y Zorraquín⁵, Pietschmann⁶ y otros⁷.

³ MOUSNIER, Roland *La monarchie absolue en Europe du V^e siècle à nos jours* (París 1982).

⁴ LEVENE, Ricardo, *Historia del derecho argentino* 11 vol. (Buenos Aires 1945-58); GONGORA, Mario, *El Estado en el derecho indiano. Epoca de fundación 1492 - 1570* (Santiago 1951); El mismo *Studies in the colonial History of Spanish America* (Cambridge 1975).

⁵ GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Estudios de historia del derecho indiano* (Madrid 1972); El mismo, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano* (Madrid 1987); ZORRAQUÍN BECUA, Ricardo, *La organización política argentina en el período hispano* (Buenos Aires 1959).

⁶ PIETSCHMANN, Horst, *Staat und staatliche Entwicklung am Beginn der spanischen Kolonisation Amerikas* (Münster 1980).

⁷ TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo, *Manual de Historia de las instituciones argentinas* (Buenos Aires 1967, varias ediciones posteriores); BARRERO, Ana María. *La*

No obstante, el tema es más complejo de lo que a primera vista parece.

Uno de los rasgos que define la Edad Moderna es la preponderancia mundial de Europa. En términos generales, ella se extiende desde los descubrimientos geográficos de la segunda mitad del siglo XV hasta la partición de Europa en el siglo XX.

Dentro de esta expansión, América ocupa un lugar único. Allí fue donde más temprano arraigó la cultura europea y donde floreció con mayor vigor. Surgió así entre los dos continentes esa singular comunidad que ya desde el siglo XVI se recoge en los términos correlativos Viejo y Nuevo Mundo. Medio milenio después del descubrimiento, esta comunidad es palpable de muchas maneras. No sólo a través de la lengua y de las creencias, sino de costumbres e instituciones y aún de plantas y animales de procedencia europea, hay predominantes en gran parte del continente americano.

El Viejo Mundo no lleva al Nuevo sólo la ventaja de mayor antigüedad. Tiene también las del descubrimiento y expansión subsecuente. Todo esto es obra de los europeos. Son ellos quienes sacan a América de un pasado indígena, más o menos brillante, y la hacen entrar de lleno en la historia del mundo unificado bajo la supremacía europea. Dentro de este mundo el lugar central corresponde a las grandes potencias e Iberoamérica ocupa una posición periférica similar a las de las regiones menores de Europa.

De todos modos el papel de Iberoamérica no es puramente pasivo. No se limita a recibir y reproducir, sin demasiada originalidad, modos de vida europeos. Eso es lo que, aún hasta hoy, hacen las colonias.

Iberoamérica, en cambio, cuenta, desde muy temprano con una cultura propia. Por eso su participación en la historia mundial no es de tipo colonial, dependiente de un centro cultural exterior. Antes bien, tiene vida propia, voz propia y estilo propio. Ni europea ni indígena, pero con elementos de una y otra procedencia, esta cultura iberoamericana ha sido identificada ya desde el siglo XVII con el término *indiano*.

A partir de esa misma época, Iberoamérica estuvo en condiciones de enriquecer la cultura mundial de raíz europea a la que pertenecía con aportes originales y, a veces, geniales. Así en algunos aspectos,

materia administrativa y su gestión en las ordenanzas de intendencia de América, en AHJE (1980); BRAVO, LIRA, Bernardino, *Monarquía y Estado en Chile*, en BACH. 96 (1985) es un anticipo del presente trabajo. El mismo, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago 1986).

* BRAVO LIRA, Bernardino, *El otro descubrimiento de América. Independencia política e independencia mental en Hispanoamérica durante el siglo XIX*, en *La Rioja* 77 (Santiago 1988).

principalmente artes plásticas, la América barroca está a la altura de la propia Europa⁹. En lo demás, asimila y se apropia de los aportes europeos según sus propias posibilidades y necesidades, ni más ni menos como lo hacen en Europa las regiones periféricas.

A la luz de estos antecedentes es más fácil comprender que la monarquía tiene una historia propia en Iberoamérica, que sólo puede apreciarse cabalmente en contraste con su historia en Europa durante la misma época.

El paralelo cubre toda la Edad Moderna. Lo desarrollaremos en cuatro partes: Orígenes de la monarquía moderna; La monarquía absoluta, siglos XVI a XVIII; Monarquía y oligarquía en el siglo XIX y Renacer monocrático en el siglo XX.

I. ORÍGENES DE LA MONARQUÍA MODERNA

1. Orígenes de la monarquía Absoluta en Europa

Pocos estudiosos más calificados que Mousnier para introducirnos en la Europa de la monarquía absoluta. En verdad su punto fuerte es la monarquía absoluta en Francia. Sus estudios acerca del tema se escalonan a lo largo de cuatro décadas, desde su tesis de 1945 sobre la *La Venalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, que abrió nuevos derroteros para el estudio de la sociedad estamental¹⁰, hasta sus recientes *Institutions de France sous la monarchie absolue*, cuyos dos volúmenes aparecieron en 1974 y 1980¹¹. Una profusión de estudios menores publicados en el intermedio jalonan su itinerario científico.

Entre ellos no puede dejar de citarse aquí su contribución, conjunta con Fritz Hartung, al X Congreso Internacional de Historia Mundial, celebrado en Roma en 1955 sobre la monarquía absoluta, que constituyó un sugerente puesta al día de la cuestión¹².

En su estudio sobre la monarquía absoluta en Europa, Mousnier levanta la vista más allá del escenario habitual de sus trabajos, la monarquía absoluta en Francia, e intenta abarcar con su mirada de

⁹ PICÓN SALAS, Mariano, *De la conquista a la independencia* (México 1944); BRAVO LIRA Bernardino (editor), *El barroco en Hispanoamérica. Manifestaciones y significación*, (Santiago 1981); Instituto Italo-latinoamericano, *Simposio internazionale sul Barroco Latino Americano 2 vols.* (Roma 1984).

¹⁰ MOUSNIER, Roland, *La Venalité des offices sous Henri IV et Louis XIII* (Ruán 1945, París 1971²).

¹¹ MOUSNIER, Roland, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, 2 vol. (París 1974 y 1980).

¹² HARTUNG, Fritz y MOUSNIER Roland, *Quelques problèmes concernant monarchie absolue*, en Comitato di Scienze storiche *Congresso internazionale „Relazioni 4* (Florencia 1955).

especialista todo el ámbito europeo en una gran visión de conjunto. En el plano espacial, comprende el continente entero y el plano temporal, su historia entera, desde las migraciones germánicas hasta la división de Europa por la cortina de hierro, tras la Segunda Guerra Mundial.

Es notable y casi sospechosa la maestría con que articula en una visión unitaria este vasto panorama que cubre más de milenio y medio.

Distingue cuatro grandes etapas, de desigual significación. En realidad el libro se centra en la cuarta, dedicada al absolutismo, que transcurre paralela a la historia de América desde el descubrimiento hasta hoy.

Los dos primeros estadios corresponden cronológicamente a la Edad Media. Empieza por lo que denomina pulverización del cuerpo político y supervivencia de la idea de unidad. Es, en cierto modo, la doble herencia romana. Sobre este trasfondo actúa la realeza germánica y reconstruye, en el marco de diversos reinos, el cuerpo político. Se llega así al primer grado de absolutismo. "En estos cuerpos políticos reconstituidos, el rey o príncipe que está a su cabeza puede ser llamado absoluto, en una primera forma de absolutismo. Es absoluto, si es independiente del Papa y del emperador, si no reconoce superior fuera de su reino ni dentro de él".¹³

Un segundo paso consiste en la afirmación de su poder dentro del reino por medio de agentes, justicia, impuestos y fuerza armada del rey. Se pasa así del Estado feudal al corporativo o al estamental. En esta tarea jugaron un gran papel las asambleas estamentales. Los resultados fueron distintos según los países. En algunos como en Francia se formó un Estado de cuerpos o corporativo y una sociedad de órdenes, en tanto que en otros, se formó un Estado estamental, como, en diversos grados se encuentra en Sicilia, luego en Austria y Bohemia bajo los Habsburgo, y por último, en Hungría y, tal vez en Inglaterra, después de las revoluciones de 1641 y 1688.

El tránsito a la monarquía absoluta está condicionado por esta situación anterior. "El Estado corporativo y la sociedad de órdenes, por una parte, y la monarquía absoluta, por la otra, son complementarios. Vivieron en simbiosis en Francia, hasta la Revolución. El Estado estamental, por el contrario, llamado *Standestaat* es incompatible con la monarquía absoluta, porque descansa sobre una participación regular de la asamblea estamental (o de una comisión salida de ella) en la administración y aun en el gobierno del príncipe."

¹³ MOUSNIER nota 1, p.50.

¹⁴ Id. p. 110.

Destaca Mousnier el papel de la guerra exterior o de la amenaza de ella en este paso al absolutismo. "Un primer estadio del absolutismo se realizó desde que un rey pudo asegurarse un ejército permanente, recursos financieros permanentes para mantenerlo y la expectativa de su sucesión para su hijo mayor y en su defecto, al menos para el más próximo heredero después de él".¹⁵

A esta altura el escenario se amplía. Es posible comparar estas monarquías absolutas de Europa, estudiadas por el profesor francés, con las de Iberoamérica.

2. Orígenes de la monarquía absoluta en Iberoamérica

La primera gran diferencia entre las monarquías absolutas europeas y las iberoamericanas es que éstas se forman a partir de aquéllas. Es decir, nacen como Minerva, en edad adulta. No necesitan reproducir el complejo proceso de formación de las europeas que, como hemos visto, se prolonga durante un milenio, en términos generales desde el siglo V hasta el XV. En cambio, intentan reproducir o realizar en el Nuevo Mundo el ideal de monarquía vigente en Europa al comenzar la Edad Moderna

Este modelo europeo se introduce en América con la conquista, junto a muchas otras instituciones, como la ciudad, la familia, la parroquia, el documento público. Al igual que ellas se la implanta bajo las formas que había alcanzado a fines de la Edad Media y comienzos de la Edad Moderna.

En otras palabras, la monarquía no tiene en Iberoamérica raíces autóctonas. No es un eslabón de ninguna cadena de principados o imperios precolombinos. De ello era tan consciente la monarquía española, que se preocupó de legitimar, por todos los medios, su posición ante sus nuevos vasallos indígenas. Les brindó protección y respeto para sus derechos y costumbres. Buscó ganar sumisión voluntaria e incluso llegó a adquirir de los herederos del último inca, sus eventuales derechos sucesorios.¹⁶

Por otra parte, la monarquía intentó realizar en el Nuevo Mundo las mismas aspiraciones que desde los albores de la Edad Moderna alentaba en el Viejo. Sin embargo, la realidad era muy distinta y en el hecho se diferenció mucho de sus congéneres europeas.

No se trata de un retraso, sino más bien de un replanteamiento de la misma institución en un medio diverso. Por tanto, obtiene resultados

¹⁵ Id. p. 141.

¹⁶ Por todos: GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Las Indias en el reinado de Felipe II La solución del problema de los justos títulos* (1960), ahora en: El mismo, *Estudios* nota 5.

también diversos. Así, en algunos aspectos, la monarquía pudo imponer en América más fácilmente que en Europa los ideales políticos modernos, en tanto que en otros debió ceder ante la presión del medio geográfico y social americano.¹⁷

3. Monarquía, tierras y pueblos de América

De todas formas el papel de la monarquía en Iberoamérica fue desde el primer momento mucho más amplio que el que hasta entonces había jugado en Europa.

Para emplear la terminología de Mousnier, no se trató de reconstruir, como en la Edad Media, un cuerpo político determinado. No tampoco, como en el caso de las monarquías europeas de la Edad Moderna, de gobernar o de llevar adelante una política reformadora dentro de un cuerpo político ya constituido.

En Iberoamérica, las monarquías española y portuguesa debieron encauzar la constitución del propio cuerpo político, que reunió bajo su mando a conquistadores y conquistados. Muy esquemáticamente pueden distinguirse en este proceso dos etapas, según lo advirtió, ya en el siglo XVII, uno de los mayores juristas indianos, Solórzano Pereira. Primero está la adquisición de las Indias y luego su gobernación.¹⁸

La adquisición es el sometimiento de las tierras y pueblos al rey. Bajo su señorío entran en relación regiones y poblaciones hasta entonces extrañas entre sí por la lengua, las costumbres y las creencias, que no tenían siquiera noticias las unas de las otras. La monarquía impone, por así decirlo, desde arriba un marco territorial e institucional en cuyo interior se torna posible la convivencia estable de europeos y de indígenas y, por lo tanto la formación de sociedades nuevas, que difieren tanto de las europeas como de las pre-hispánicas. En atención a ello, ya desde el siglo XVII se las conoce con el apelativo indiano.

4. La corona y la ciudad

La expansión española y portuguesa cubrió inmensos espacios y a sus habitantes en muy poco tiempo. Tuvo, a la vez, carácter dispersivo,

¹⁷ PIETSCHMANN (n. 6).

¹⁸ SOLÓRZANO PEREIRA, Juan de, *Disputationem de indiarum iure: sive de iusta Indiarum occidentalium inquisitione, acquisitione et retentione* (Madrid 1629); El mismo, *De indiarum iure: sive de iusta Indiarum occidentalium gubernatione* (Madrid 1639).

urbano e integrador. En todas partes la ciudad fue foco desde el cual se difundieron las formas de vida europeas por la comarca circundante. En todas partes, también, la ciudad sólo pudo subsistir con el concurso indígena. Así, en el medio siglo que sigue a la llegada de Colón, el continente se cubrió de ciudades desde Santo Domingo en las Antillas hasta México en Norteamérica y Santiago de Chile en Sudamérica. Por su parte, los portugueses se apresuraron a ocupar toda la costa que da acceso al Brasil, desde las bocas del Amazonas hasta San Vicente por el Sur.¹⁹

Esta dispersión imprimió a la historia iberoamericana un sello propio, diferente al europeo y al colonial. Estos países no se forman, por así decirlo, desde abajo, por expansión de un primer núcleo, más o menos compacto, de europeos. Por el contrario, nacen ya en el siglo XVI con sus actuales capitales y aproximadamente con sus actuales dimensiones. Su crecimiento espacial ha sido mínimo, cuando no han perdido territorios. El avance se ha producido dentro de su territorio, en un aprovechamiento más intenso y complejo de él y a partir de la capital y de los otros núcleos urbanos.

En otras palabras, la historia iberoamericana gira originalmente entre dos polos: la monarquía y la ciudad. Así los cabildos resumen los asuntos de su incumbencia en la fórmula "*al servicio de Dios y del rey y el bien e pro común e república de esta ciudad*".²⁰ La Iglesia misma se acopla a uno y otro polo, a la monarquía por el patronato y obispado y a la ciudad por parroquia. En los primeros tiempos nada se interpone entre ambos. La monarquía articula políticamente, esto es, desde arriba, un enorme espacio. En el interior de él, cada ciudad sirve de marco a la convivencia entre la minoría europea y la mayoría indígena. Allí entran en contacto, comparten una misma suerte y forjan una cultura común. A su vez, esta cultura propia impregna poco a poco el espacio circundante hasta darle cierta consistencia. Entonces, ya durante el siglo XVII, en algunas regiones nace la patria. La patria, no en el sentido de la ciudad de nacimiento, sino del país o reino al que se pertenece.²¹ El dualismo monarquía-ciudad se resuelve así en una trilogía escalonada ciudad-patria-monarquía.

Esta cultura indiana fue la primera que alcanzó vigencia continental

¹⁹ Sobre la ciudad indiana hay una enorme bibliografía. SOLANO, Francisco de y otros, *El proceso urbano en Iberoamérica desde sus orígenes hasta principios del siglo XIX* en RI. 33 y 34 (1973-74) da cuenta de unos dos mil títulos. El mismo (coordinador) *Historia y futuro de la ciudad hispanoamericana* (Madrid 1986).

²⁰ Así en las actas vrg. Cabildo de Santiago, (Chile) *Primer libro de actas*, en MEDINA, José Toribio, *Colección de historiadores de Chile y documentos relativos a la historia nacional* 51 vols (Santiago 1861 y s.).

²¹ Sobre el nacimiento de la patria en Brasil: CALMON, Pedro, *Historia da civilização brasileira* (Río de Janeiro 1934, trad. castellana Buenos Aires 1937), esp. Cap. VII. En Chile: MEZA VILLALOBOS, Nestor, *La conciencia política chilena durante la monarquía* (Santiago 1958). En México: JIMÉNEZ MORENO, Wigberto, *La crisis del siglo XVII y la conciencia nacional en Nueva España*, en RI. 159-62(1980).

en América. Se extendió desde el Anahuac hasta los Andes y el Río de la Plata. Gracias a ella América dejó de ser una simple denominación geográfica, impuesta desde fuera al continente, para convertirse en una comunidad histórica, con vida cultural propia.²²

5. Monarquía y gobierno de Iberoamérica

La gobernación de las Indias, de que habla Solórzano, se refiere al modo de regir este conjunto de tierras y pueblos, varias veces más vasto que la propia Europa.

Al respecto, la monarquía española aprovechó muy conscientemente su ventaja de no hallarse, como en Europa, frente a una sociedad de raíces milenarias, sólidamente trabada, con poderes señoriales - temporales, eclesiásticos o urbanos-, que se interponían entre el rey y los simples vasallos.

6. La monarquía y los indígenas

Los Reyes Católicos empezaron por declarar a los indígenas, vasallos libres de la corona.²³ No fueron palabras inútiles. De hecho, lo primero que hizo Colón, fue capturar indígenas americanos, llevarlos a España y venderlos como esclavos. Lo mismo que, por lo demás, hicieron los europeos con los negros del Africa hasta el siglo pasado.

Así, pues, fue una decisión real la que salvó a los aborígenes de América española de correr la misma suerte que los negros de Africa. Detrás de ella había no sólo razones de orden religioso. Desde el punto de vista político, este es uno de los pilares del Estado indiano, que en esto se adelanta a los Estados europeos. En efecto, el vasallaje establece un vínculo directo con el rey, no sólo de los indios, sino de todos los componentes de la sociedad indiana: europeos, criollos, mestizos, negros y demás. Por encima de las diferencias de cultura y mentalidad, raza y posición social se establece una radical igualdad política en toda la población.²⁴

²² PICÓN SALAS (n. 9).

²³ Real Cédula de 1500, recogida en otra de 30 octubre 1503: KONETZKE, Richard, *Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica 1493-1810*, 3 vols. (Madrid 1953-58) 1, p. 14.

²⁴ VIAL CORREA, Gonzalo, *Teoría y práctica de la igualdad en Indias en Historia* 3 (1964); BRAVO LIRA, Bernardino, *Derecho Común y Derecho Natural en el Nuevo Mundo. Determinación de la situación jurídica de las tierras y de los habitantes de América y Filipinas bajo la monarquía española en REHJ*. 11 (1986), ahora en *El mismo, Derecho común y derecho propio en el Nuevo Mundo*, Santiago 1989.

7. La monarquía y los conquistadores

Pero quedaba el problema de los conquistadores y de sus descendientes. No le fue fácil a la monarquía imponerse sobre éstos a quienes sus servicios habían convertido en beneméritos de Indias. Sus intereses estaban, a menudo, en pugna con los de la corona. En particular, sus aspiraciones señoriales. Todo contribuía a darles alas. Su superioridad frente a los indígenas y su posición de acreedores frente al rey, a quien habían servido en la conquista o en la sustentación de estas tierras con frecuencia, a su propia costa.²⁵

La monarquía se las arregló para mantenerlos bajo su poder, sin ejército permanente y en general, sin apelar a las armas y sin consentir tampoco en que se formaran señoríos en América. Los premió y distinguió de mil modos, menos este.²⁶ Impuso así en América el carácter estatal que ella misma y las otras monarquías europeas estaban empeñadas en hacer triunfar en Europa. Habría sido una inconsecuencia permitir en América la formación de señoríos, cuando por la misma época se luchaba en Europa por acabar con los restos del feudalismo. Con su victoria la monarquía impidió que el núcleo de europeos y criollos que constituía la minoría dirigente se transformara en una minoría gobernante.

Expresión institucional de esta supremacía suya sobre la población es la ausencia de cortes, esto es, de asambleas estamentales, en Iberoamérica.²⁷ El monarca concentró todos los poderes de gobierno, sin verse sujeto a condicionamientos de tipo estamental. No hubo, pues, lugar en Iberoamérica ni para el Estado estamental ni para un conflicto entre la monarquía y los estamentos. También, en este sentido, el Estado indiano se anticipa a los europeos.

De su lado la monarquía portuguesa llegó al mismo resultado, pero después de recorrer un camino más largo. Inicialmente, se apoyó en las aspiraciones señoriales para promover la referida ocupación de la costa del Brasil. Repartió el litoral en donaciones de tipo feudal que, en cierto

²⁵ ZAVALA, Silvio, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América* (Madrid 1935, México 1971²).

²⁶ En realidad sólo dos o tres señoríos con jurisdicción: el Marquesado del Valle de Oaxaca, el ducado de Veragua, el señorío de Atlixco y el de Mani y de Oropesa: GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, *El marquesado del Valle. Tres siglos de régimen señorial en Nueva España* (México 1969). GÓNGORA (n. 3); PIETSCHMANN (n. 6). Próximamente ICAZA DUFUR, Francisco de, *Los señoríos de vasallos en Indias en RCHHD*. 14 (en prensa). Este autor precisa que estos señoríos americanos se diferencian de los europeos, entre otras cosas porque "en España, por lo general los vasallos se ponían bajo la protección del señor, en tanto que en América, los señoríos eran concedidos sobre vasallos del rey, por gracia de merced real, en la que establecía los términos y condiciones de la institución". KONETZKE, Richard *La formación de la nobleza en Indias*, en *Estudios Americanos* 10 (Sevilla 1951).

²⁷ LOHMAN VILLENA, Guillermo, *Las Cortes en Indias*, en *AHDE*. 18(Madrid 1947);

modo, anticipan las concesiones inglesas en Norteamérica del siglo siguiente. Pero, luego, el monarca portugués rescató una a una las donaciones para la corona, instituyó un gobernador general (1549) y una relación, que equivale a una audiencia (1609), para administrar justicia en su nombre; unificó el gobierno en Río de Janeiro (1772) y erigió al Brasil un reino (1815). De este modo terminó por imponerse también en América portuguesa un esquema estatal similar al de la América española.²⁸ Pero subsistió una diferencia. Brasil nunca alcanzó el elevado carácter estatal y legal de la América española. Vivió siempre en un margen de informalidad y de ilegalidad muy propio.

II. LA MONARQUÍA ABSOLUTA SIGLOS XVI, A XVIII

La monarquía indiana se diferencia, desde sus orígenes mismos, de la europea. El estudio que Mousnier ha dedicado a esta última nos ayuda a precisar los contrastes entre ambas. Para compararlas, tomaremos como hilo conductor el que nos ofrece el historiador francés. Como él distinguiremos tres niveles: el de quién decide o sujeto de la decisión política; el de qué decide o materias objeto de la decisión política y finalmente, el de quién ejecuta las decisiones, es decir, los medios institucionales o personales de que se sirve la monarquía.

En el plano más elevado, de la cúspide del gobierno, no hay grandes diferencias entre los diversos reinos, europeos e iberoamericanos.

1. Gobierno por consejo

Los reinos de Indias fueron agregados a una monarquía que acaba de constituirse por yuxtaposición de diversos reinos europeos. Fueron unos más dentro del conjunto encabezado por Castilla e integrado por Aragón, Granada, Sicilia y Nápoles, al que se añade después Navarra y más tarde Países Bajos.²⁹

MIRANDA, José, *Los ideales y las instituciones políticas mexicanas, Primera parte 1521-1820* (México 1978).

²⁸ LAHMEYER LOBO, Eulalia María, *Administração colonial luso-espanhola nas Americas* (Río de Janeiro 1952); GARCÍA Rodolpho, *Ensaio sobre a historia política e administrativa do Brasil 1500-1810* (Río de Janeiro 1956); SCHWARTZ, Stuart B., *Sovereignty and Society in the colonial Brasil. The High Court of Bahia and its judges 1609-1751* (Berkeley Los Angeles, Londres 1973); PIETSCHMANN Horst, *Die staatliche organisation des Kolonialen Iberoamerica* (Stuttgart 1980).

²⁹ SANCHEZ BELLA Ismael, *Los reinos en la Historia Moderna de España*, (Madrid 1956); WALSER FRITZ y WOHLFEIL Rainer, *Die spanische Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V.* (Gottinga 1959); GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Manual de Historia del derecho español*, 2 vol. (Madrid 1959 y 62, 1982.9); VICENS VIVES, Jaime, *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*

Al igual que los reinos principales, Castilla y Aragón, se dota a los de Indias de un Consejo Real y Supremo para dirigir su gobierno (1524). Sólo treinta años después se hará otro tanto con los reinos de Italia o con los Países Bajos.

El Consejo de Indias es un cuerpo permanente por medio del cual el rey dirige el gobierno de América y Filipinas. Por su naturaleza, composición, organización y demás, es similar al que asiste al monarca en el gobierno de otros reinos europeos, como Francia o Inglaterra. Pero obviamente la amplitud de su competencia y el volumen de su trabajo es inmensamente mayor. Por eso su funcionamiento es también más formal y permanente.³⁰

El gobierno por consejo alcanzó su máxima expresión en la monarquía española.³¹ Persistió hasta el siglo XVIII en que, al igual que en las monarquías europeas, estos cuerpos colegiados fueron desplazados por ministros unipersonales, a cargo de oficinas de gobierno, que se instituyeron entonces con el nombre de secretarías.³²

2. Gobierno por ministerios

En Indias este cambio se combina con una cierta distinción entre justicia y administración. Desde 1754 el Consejo de Indias queda reducido normalmente a los asuntos judiciales. Los demás se manejan desde una Secretaría especial hasta 1792.³³ Apartir de entonces, los asuntos de Indias se unifican con los dos de España y se manejan a través de los mismos ministerios. Estos son cinco: (Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda) y conforman el gabinete, bajo la presidencia del rey. Se consuma así el tránsito del gobierno polisnodal, por consejo, al ministerial.

(1960) ahora en, El mismo, *Coyuntura económica y reformismo burgués*, ZORRAQUIN BECÚ, Ricardo, *La condición jurídica de las Indias*, en *II Congreso Venezolano de Historia. Memoria* (Caracas 1974) 3; LALINDE ABADÍA, Jesús y otros, *El Estado español en su dimensión histórica* (Barcelona 1984).

³⁰ SCHAEFER, ERNESTO, *El Consejo Real y Supremo de las Indias* 2 vol. (Sevilla 1935-1947); MOLES RIBALTA, PEDRO, *Consejo y audiencias durante el reinado de Felipe II* (Valladolid 1984); GARCÍA-GALLO, ALFONSO, *El Consejo y los secretarios en el gobierno de las Indias en los siglos XVI y XVII*, en *RCHHD*.11(1985), ahora en *Orígenes* (n. 4).

³¹ Ver nota ²⁹. MARAVALL, JOSÉ ANTONIO, *Estado moderno y mentalidad social (siglo XV a XVIII)*, 2 vol. (Madrid 1972); TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *El gobierno de la monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVIII*, en MENÉNDEZ PIDAL, RAMÓN (fundador), *Historia de España*, vol. 25 (Madrid 1982); BARRIOS, FELICIANO, *El Consejo de Estado en la monarquía española 1521-1812* (Madrid 1984).

³² ESCUDERO, JOSÉ ANTONIO, *Los orígenes del Consejo de ministros en España*, 2 vol. (Madrid 1979).

³³ BRAVO LIRA, BERNARDINO (n. 7). Últimamente, BARRERO GARCÍA, ANA MARÍA, *De las secretarías de Estado y del Despacho Universal de Indias al Ministerio de Ultramar (Notas para su estudio)*, en MARGADANT, GUILLERMO FLORIS, *Homenaje a México* 1988.

Esta tendencia a concentrar el gobierno de toda la monarquía en unas mismas oficinas es perceptible también, por la misma época en las potencias centroeuropeas, Austria y Prusia, que estaban formadas por un conglomerado heterogéneo de principados, países, ciudades y demás.* Pero dentro de la monarquía española va acompañada de otra, a la diferenciación regional en Iberoamérica. Así se modifica la división política y se procura dotar a cada país de los elementos necesarios para subsistir por sí mismo, en lo político, militar, económico e institucional. América queda articulada en cuatro virreinos: México, Perú, Nueva Granada y Buenos Aires y cinco presidencias: Cuba, Guatemala, Venezuela, Quito y Chile, todas independientes entre sí.* De su lado, la monarquía portuguesa erige a Brasil en virreinato. *

3. Ambito de acción del gobierno

En segundo lugar la monarquía absoluta se caracteriza por las materias que abarca el gobierno.

En este punto, como lo hemos anticipado al tratar de sus orígenes, la situación de la monarquía en Iberoamérica es excepcional. Su enorme radio de acción no puede compararse con el sensiblemente reducido de las monarquías europeas. Pero, a medida que pasa el tiempo, esto cambia.

El papel de la monarquía en Iberoamérica alcanza su punto máximo en la primera época, fundacional. Entonces, ella encauza el torrente desbordado de la expansión y del asentamiento europeo y articula políticamente las tierras y poblaciones sometidas.

Paulatinamente maduran dentro de estos marcos territoriales e institucionales las nuevas sociedades indianas. Poco a poco la monarquía se encuentra, como en Europa, ante una sociedad constituida. Se entra entonces en una fase de consolidación. Su papel configurador está en gran medida cumplido. De ahí en adelante, cede paso a uno más estrictamente político, de gobierno.

De todos modos, en los comienzos de esta nueva etapa, a principios del siglo XVII, era patente el contraste entre el ámbito de acción de la

* PLANITZ, Hans-ECKHARDT Karl, August, *Deutsche Rechtsgeschichte* (1950, Graz 1971³); HARTUNG, Fritz, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (Stuttgart 1950, 1969, 9); HELBLING, Ernst, *Osterreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (Viena 1956, 1974, 2).

³⁵ BRAVO LIRA (n. 7).

³⁶ CALMON (n. 21).

monarquía indiana y el de las europeas. El hecho llamó la atención ya entonces. El jurista Rodrigo de Aguiar, encargado de recopilar la legislación real para las Indias, observó que, mientras en Castilla las leyes contenían casi únicamente "*disposiciones judiciales*", en Indias "*casi todo es político y de gobierno*".³⁷ Este mismo contraste es válido para el resto de Europa, donde la situación era similar a la de Castilla.

La noción de gobierno es en Iberoamérica durante estos siglos XVI y XVII más rica que en Europa. Se habla del buen gobierno, como primer deber del rey. Este comprende dos vertientes: la gobernación espiritual y la temporal. A su vez, dentro de la última se distinguen cuatro ramas principales: política, justicia, hacienda y guerra.³⁸ Todo lo cual se manifiesta en esa frondosa legislación, que llama la atención a Aguiar.

La gobernación espiritual abraza toda la acción de la monarquía en relación a la Iglesia. No sólo protegerla, como en Europa, sino propender a la evangelización de los indígenas, lo que, en el hecho, llevó a dar un sentido misional a todo el gobierno. Además, el monarca tenía el patronato universal sobre la Iglesia de Indias, que le facultaba para intervenir en la provisión de los obispados y dignidades eclesiásticas, en la acción de las órdenes religiosas y en general en la vida eclesiástica.³⁹

En el plano temporal hay dos aspectos del buen gobierno muy similares a lo que se conoce en Europa. Por una parte, está el deber, más bien político, de mantener a los vasallos en paz y en justicia. Aquí entran en juego una serie de elementos distributivos, en relación a cargos, premios, honores y mercedes. Por otro lado está el deber, más bien judicial, de amparar a los vasallos. Ambos aspectos cobran insospechadas dimensiones en lo que toca a la protección de los indígenas. El monarca la encarga apretadamente a todos los gobernadores y justicias. Es una labor agotadora, pues no se trata tan sólo de amparar a estos vasallos sino de hacerles respetar como tales, a pesar de su inferioridad cultural.⁴⁰

³⁷ AGUIAR Y ACUÑA, Rodrigo de, *Sumarios de la Recopilación de las Leyes, Ordenanzas, Provisiones, Cédulas, Instrucciones, Cartas acordadas...* (Madrid 1628, reimp. México 1677); GARCIA-GALLO (n. 32); GÓNGORA, *Studies* (n. 3), p. 73; MATIENZO, Juan, *Gobierno del Perú* (ed. LOHMANN VILLENA Guillermo, (París - Lima 1967).

³⁸ GONGORA (n. 3); GARCIA-GALLO (n. 32).

³⁹ RICARD, Robert, *La conquête spirituelle du Mexique* (París 1933, trad. cast. México 1974); SIERRA, Vicente A., *Sentido misional de la conquista de América* (Madrid 1944); AYALA DELGADO, Francisco José, *Iglesia y Estado en las leyes de Indias* en EA.3 (1949); ARMAS MEDINA, Fernando de, *Cristianización del Perú 1532-1600* (Sevilla 1963); GUTIÉRREZ DE ARCE, Manuel, *Regio Patronato Indiano*, en AEA. 11 (1954); HERA, Alberto de la, *El derecho de los indios a la libertad y a la fe*, en AHDE. 26(1956); GOMEZ HOYOS, Rafael, *La Iglesia en América en Las Leyes de Indias* (Madrid 1961); EGAÑA, Antonio de, *Historia de la Iglesia en América española desde el descubrimiento hasta comienzos del siglo XIX* (Madrid 1966); BRUNO, Cayetano, *El derecho público de la Iglesia en Indias* (Salamanca 1967).

⁴⁰ BRAVO LIRA, Bernardino, *Derechos políticos y civiles en España, Portugal e Iberoamérica*.

Un tercer ramo del gobierno temporal, que adquiere desusada relevancia en Indias, es la real hacienda. Sus ingresos sostienen no sólo estos reinos, sino son indispensables a la monarquía para su política europea.*

A la inversa, el ramo de guerra tiene comparativamente menor significación en Iberoamérica que en Europa. Se reduce a gastos fundamentales defensivos: las fortificaciones, guarniciones, armada de Indias y la pequeña armada del Mar del Sur.*

Al igual que los demás monarcas europeos, el rey protege las artes y las letras. Pero en América especialmente magnífico. No sólo favorece los talentos e instituciones existentes. Promueve y funda universidades, protege la imprenta y la enseñanza.*

También es enorme la acción de la monarquía en el campo económico. Primero a través de licencias para comerciar entre Europa y América, luego regula el tráfico y asegura militarmente las comunicaciones mediante flotas y galeones.* Todo lo cual excede de cuanto por entonces se conoce en Europa.

Si hasta el siglo XVIII el ámbito de acción de la monarquía en Iberoamérica era más dilatado que en Europa, el modo de gobernar era, en cambio, muy similar. El papel del monarca se concibe, de un modo muy genérico como regir con justicia. Esto es, velar por la comunidad y por la suerte de sus miembros. Procurar su bien y combatir los males que la afectan o amenacen, en primer término los de orden moral y luego, los demás, de

Apuntes para una historia por hacer en RDP. 39 - 40 (1986). Para la protección de los indígenas, HÖFFNER, Joseph, *La ética española del siglo de oro, Cristianismo y dignidad humana* (Tréveris 1947, trad. castellana, Madrid 1959); BAYLE, Constantino, *El Protector de Indios*, en AEA. 2 (1945); HANKE, Lewis, *La lucha por la justicia en la conquista de América* (1949 trad. castellana Buenos Aires 1949); ZAVALA, Silvio, *La defensa de los derechos del hombre en América Latina. Siglo XVI - XVIII* (París 1963).

⁴¹ HAMILTON, Earl J., *American Treasure and the Price revolution in Spain, 1501-1650* (Cambridge, Massachusetts 1934); HARING, Clarence Henry, *The Spanish Empire in America* (Nueva York 1947, trad. castellana Buenos Aires 1966); CHAUNU, Huguette y Pierre, *Seville et l'Atlantique 1504-1560* 11 vol. (París 1957 - 60); DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *Política y Hacienda de Felipe IV* (Madrid 1960).

⁴² VELÁSQUEZ, María del Carmen, *El estado de guerra en Nueva España* (México 1950); MARAVALL (n. 31); THOMPSON, I. A. A., *Guerra y decadencia. Gobierno y administración en la España de los Austria 1560-1620* (1976, trad. castellana Barcelona 1981).

⁴³ RODRÍGUEZ CRUZ, Agueda María, O.P., *Historia de las Universidades hispanoamericanas*, 2 vol. (Bogotá 1973).

⁴⁴ HARING, Clarence Henry, *El comercio y la navegación entre España e Indias en la época de los Habsburgo* (París-Bruselas 1939); LORENZO SANZ, Eufemio, *Comercio de España con América en la época de Felipe II*, 2 vol. (Valladolid 1979-80); LEVENE Ricardo, *Investigaciones acerca de la Historia económica del Virreinato del Plata*, 2 vol. (La Plata 1927-281, Buenos Aires 1952).

orden físico.*Todo esto dentro de una clara conciencia de las limitaciones del poder del gobernante. Lo que refleja muy bien el dicho canónico: obsérvalo todo, disimula mucho, corrige algo.

4. Monarquía e Ilustración

Este espíritu y este modo de gobernar cambian sensiblemente en el curso del siglo XVIII. Bajo el influjo de la Ilustración se impone en Europa y en América un nuevo ideal de gobierno. El monarca ilustrado no se contenta con regir con la justicia a sus vasallos. Quiere hacerlos felices. Con este fin imprime al gobierno un nuevo acento, realizador. Se empeña en difundir las luces en todos los estratos de la sociedad, lo que se define como policía o alta policía.*

Esta dilatación de los fines del gobierno resultó menos novedosa en Iberoamérica que en Europa. Aquí encontró, por así decirlo, el terreno preparado por la extensión que había adquirido el gobierno en los siglos anteriores. Lo que explica, en buena parte el arraigo que alcanzó en Iberoamérica el ideal ilustrado de gobierno.⁴⁷

El modo ilustrado de gobernar es, en cambio, muy distinto al que se estaba habituado hasta entonces. Tiene algo de atropellador en su impaciencia por las reformas. Quiere proceder rápidamente, remover en todas partes los obstáculos que se oponen al progreso. Pero estos muchas veces, provienen de la mentalidad, más bien que de los hechos exteriores. Los ideales de la Ilustración son, en general, propios de una minoría y ajenos al grueso de la población, a la que se aplican las reformas. Por eso, aunque éstas se promueven en nombre de la felicidad del pueblo son, a menudo, opuestas al sentir del mismo pueblo. Lo que da origen a manifestaciones, a veces violentas, de descontento.

Un temprano ejemplo de ello fue el llamado motín de Esquilache de 1766 en España, que sirvió para moderar el ritmo de las reformas.* Posteriormente, hubo estallidos mucho más graves en Iberoamérica,

⁴⁵ MATIENZO (n. 37); SOLÓRZANO PEREIRA (. 18) y *Política Indiana* (Madrid 1647 varias ed. posteriores, la última 2 vol. Madrid 1972); GÓNGORA, *El Estado* (n. 3); MIRANDA (n. 27).

⁴⁶ LHÉRITIER, Michel, *Le rôle historique du despotisme éclairé en BCISH*. 1(1928); PALACIO ATARD, Vicente, *El despotismo ilustrado español en Arbor* 22 (Madrid 1947); SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El pensamiento político del despotismo ilustrado* (Madrid 1953); BUSSI, Emilio, *Evoluzione storica dei tipi di Stato* (Cagliari 1954); ARETIN, Karl Otmar Freih. von, *Der Aufgeklärte Absolutismus*(Colonia 1947); KOPÉCZI, Bela y otros, *L' Absolutisme éclairé* (Budapest-París 1985).

⁴⁷ GÓNGORA, *Studies* (n. 3).

⁴⁸ EGUIFA, Carlos R., *Los jesuitas y el motín de Esquilache* (Madrid 1947); RODRIGUEZ CASADO, Vicente, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III* (Madrid 1962); EGIDO, [Teofanes, *Motines en España y proceso contra los jesuitas. La pesquisa reservada de 1766, en*

como la rebelión de Tupac Amaru en Perú o de los comuneros del Socorro en Nueva Granada en los años 1780.⁴⁹ Estos movimientos anteceden a la agitación de Países Bajos contra la política reformadora de José II.⁵⁰

5. Medios de acción del gobierno

Estos cambios en los fines del gobierno y en el modo de gobernar están muy ligados a las transformaciones en los medios de que, en cada momento, dispone la monarquía absoluta para llevar adelante su gestión.

Al respecto, podemos distinguir con Mousnier tres rubros: agentes con que cuenta, origen social de ellos y modos de trabajo que emplean.

6. Oficiales

En cuanto a sus agentes, la monarquía indiana de los siglos XVI y XVII parece ir también por delante de sus congéneres europeas. Recoge la experiencia del Viejo Mundo y sobre esa base elabora un régimen propio bastante más perfeccionado.

Desde luego, en América no se conocían prácticamente los oficios dados en feudo, que aún subsistían en Europa. La regla casi absoluta son los oficios reales. Su número es bastante elevado y son ejercidos siempre por oficiales.⁵¹ Rara vez se echa mano de comisarios sin los cuales, como explica Mousnier, en la Francia de la época habría sido imposible

Estudio agustiniano (Madrid 1976); CORONA BARATECH, Carlos, *Los sucesos de Badajoz y OLAECHEA, Rafael, Contribución al estudio del mottín de Esquilache*, ambos en FRUTOS CORTES, Eugenio, *Homenaje* (Zaragoza 1977).

⁴⁹ MACHADO RIBAS, Lincoln, *Movimientos revolucionarios en las colonias españolas de América* (Buenos Aires 1940); VALCÁRCEL, Daniel, *Las rebeliones de Tupac Amaru* (México 1965); FISHER, Lillian Estelle, *The last Inca Revolt 1780-1783* (Norman, Oklahoma 1966); FISHER, John, *La Rebelión de Tupac Amaru y el programa imperial de Carlos III*, en *Sociedad colonial y sublevaciones populares. Tupac Amaru II. 1780* (Lima 1976); PÉREZ, Joseph, *Los movimientos precursores de la emancipación en Hispanoamérica* (Madrid 1977); PHELAN, John, *The people and the King. The comunero revolution in Colombia 1781* (Madison, Wisconsin 1978); GOLTE, Jürgen, *Repartos y rebeliones, Tupac Amaru y las contradicciones de la economía colonial* (Lima 1980); PHELAN GODDY, Scarlet *Rebellions and Revolts in Eighteenth Century Peru und Upper Peru* (Colonia 1985).

⁵⁰ WINTER, Eduard, *Joseph II* (Viena 1946); LORENZ, Ottokar, *Joseph II und die belgische Revolution* (1962); MEGENSCHAB, Hans, *Joseph II, Revolutionär von Gottesgnaden* (Graz-Viena-Colonia 1979); MIKOLETZKY H. L., *Joseph II Herrscher zwischen den Zeiten* (Gotinga 1979).

⁵¹ GÓNGORA, *Studies* (n. 3); SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis y otros, *El Consejo de Indias en el siglo XVI* (Valladolid 1970); PIETSCHMANN (n. 6); BRAVO LIRA, Bernardino, *Oficio y oficina, dos etapas en la historia del Estado indiano*, en *RFHHD*. 8 (1981) ahora en su *Derecho Común* (n.24)

gobernar. "Sin ellos parece que la armazón del Estado, compuesta de oficiales habría funcionado lenta y penosamente, en razón de su formalismo, de los intereses de cuerpo y de los intereses regionales y locales".⁵²

A diferencia de lo que ocurre en Francia, donde los más altos cargos, como consejero de Estado, gobernador de provincia o intendente, son confiados a comisarios y no a oficiales, todo el rodaje de la monarquía indiana está en manos de oficiales. Así ocurre en la corte, con el Consejo, y en cada uno de los reinos americanos, desde virreyes y ministros de la audiencia, hasta los últimos escalones de los cuatro ramos: gobernadores y corregidores en lo político; justicias mayores en el judicial, oficiales de la real hacienda y jefes militares.⁵³

Todo este numeroso personal está sometido al régimen de los oficios. Por él se rige su nombramiento, posesión, competencia, ejercicio de ella, derechos y obligaciones de cada oficial -es decir, remuneración, responsabilidad- cesación y demás.⁵⁴

Como en Europa se introdujo también en América la venta de oficios. Pero esto tardíamente y, en principio, siempre que no fueran de justicia, los que en Francia y en otros países fueron los cargos vendibles por excelencia. Así pues, la venalidad tuvo en Indias menor significación que en Europa.⁵⁵ Por otra parte, bajo el signo de la Ilustración se inicia en el siglo XVIII una reacción contra ella.

7. Oficinas

Todo esto cambió en Europa y en América durante el siglo XVIII, bajo el influjo de la Ilustración. A tono con la ampliación de los fines del gobierno, se ampliaron también sus instituciones. Muy característica es la expresión *máquina del Estado* para referirse al conjunto de instituciones de que se sirve la monarquía.⁵⁶

⁵² Nota 1, p. 191.

⁵³ Ver n. 51.

⁵⁴ VICENS VIVES (n.29); MARAVALL (n. 31); LALINDE ABADÍA, Jesús, *Los medios personales de gestión del poder público en la Historia española* (Madrid 1970); GARCÍA MARÍN, José, *La burocracia castellana bajo los Austrias* (Sevilla 1976). Para Indias: PIETSCHMANN, Horst (n. 28); BRAVO LIRA, Bernardino (n. 51).

⁵⁵ PARRY, John M., *The sale of public office in the Spanish Indies under the Habsburg* (Berkeley 1953); Tomás y Valiente, Francisco, *Notas sobre las ventas de oficios públicos en Indias*, en *CIHDI*. 3 (1972); El mismo, *La venta de oficios en Indias. 1492- 1606* (Madrid 1972); El mismo, *Ventas y renunciaciones de oficios públicos a mediados del siglo XVII*, en *CIHDI*. 4(1976); MUÑOZ ROMERO, Fernando, *El beneficio de oficios públicos con jurisdicción en Indias*, en *AEA*. 35 (Sevilla 1978).

⁵⁶ PEIL, Deitmar, *Untersuchungen zur Staats-und Herrschaftsmetaphorik* (Munich 1983); STOLLBERG-RILINGER, Barbara, *Der Staat als Maschine* (Berlín 1986).

Es la hora de las oficinas y de la formación de una Administración constituida por una red de oficinas, articuladas bajo la dependencia de los ministerios o secretarías, cuyos titulares son, a su vez, responsables del ramo a su cargo ante el monarca mismo.⁵⁷

Dentro de las oficinas cobra forma un nuevo tipo humano, el empleado, conocido más tarde con el nombre de funcionario. A diferencia del oficial, no es titular de un oficio que ejerce bajo su personal responsabilidad. Antes bien, forma parte de una oficina y debe desempeñarse bajo la dirección y corrección disciplinaria de un superior jerárquico. Así, sus derechos y obligaciones cambian según el lugar que ocupe en la jerarquía interna. Puede ser jefe de oficina, alto empleado o simple subalterno. De esta suerte dentro de las oficinas es posible una carrera administrativa.⁵⁸

El auge de la Administración va acompañado en las monarquías ilustradas de una cierta separación de ella respecto a la Judicatura.⁵⁹ En Indias este dualismo tiene una expresión institucional. Mientras la Administración se monta sobre la base de oficinas y empleados, la Judicatura mantiene la antigua estructura basada en el oficio y oficiales.⁶⁰

8. Procedencia del personal

Según el origen de su personal, Mousnier distingue dos situaciones en las monarquías europeas. Las centroeuropeas y Rusia, donde la vida urbana es más débil, recurren a nobles, propietarios o señores y forman

⁵⁷ SILVA VARGAS, Fernando, *La Contaduría mayor de cuentas*, en *Estudios de Historia de las instituciones políticas y sociales* 2 (Santiago 1967); ESCUDERO, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del despacho*, 4 vol. (Madrid 1969); El mismo (n. 32); MARILUZ URQUIJO, José María, *Orígenes de la burocracia rioplatense. La secretaría del Virreinato* (Buenos Aires 1974); PIETSCHMANN (n. 28); BRAVO LIRA, Bernardino, (n. 51); BERMEJO CABRERO, José Luis, *Estudios sobre la administración centroeuropea* (Madrid 1982).

⁵⁸ MARTIRÉ, Eduardo, *El estatuto legal de oficial de la administración pública al crearse el virreinato del Río de la Plata*, en *CIHDÍ*. 4(1976); El mismo, *Los regentes de Buenos Aires. La reforma judicial indiana de 1776* (Buenos Aires 1981); BRAVO LIRA, Bernardino, *Judicatura e institucionalidad en Chile 1776-1876. Del absolutismo ilustrado al liberalismo parlamentario* 1, en *REHJ.1* (1976); El mismo (n.7).

⁵⁹ FELLNER, Thomas y KRETSCHMAYRS, Heinrich, continuada por FRIEDRICH, Walter, *Die österreichische Zentralverwaltung* (Viena 1907-1956) 2, 1,1; *Die Zeit Joseph II und Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (Viena- Colonia-Graz 1972), esp. p. 100; HAUSHERR, Hans, *Verwaltungseinheit und Ressorttrennung* (Berlín 1953).

⁶⁰ BRAVO LIRA (n. 58 y 7).

una nobleza de servicio. Las de la Europa atlántica, como Francia, España o Inglaterra, se sirven ampliamente de letrados, muchos de los cuales son ennoblecidos y pasan a constituir una nobleza de toga.⁶¹

En Indias debe distinguirse entre el Consejo y los demás oficiales y empleados. En el Consejo la situación es similar al de Castilla y al de otras monarquías de la Europa atlántica. La mayoría de sus miembros son letrados, pero no falta un eclesiástico ni algunos de capa y espada.⁶² Con los virreyes indianos ocurre algo parecido. Al igual que los europeos, de Nápoles y Navarra o Portugal proceden de la alta nobleza.⁶³ Pero en la época ilustrada esto cambia. Son generalmente, militares o marinos de nota.⁶⁴

Otro nivel esta formado por los ministros de las Audiencias, todos letrados. Ellos constituyen un elemento destacado dentro de la nobleza de toga de cada país. Los gobernadores, en cambio, son de capa y espada y tienen menos relaciones con la nobleza indiana.⁶⁵

De ella procede la mayor parte de los oficiales, no sólo el rey, sino también eclesiásticos y concejiles. Tiene su origen en los conquistadores y sus descendientes, los llamados beneméritos de Indias. Ellos debían ser

⁶¹ Nota 1, p. 196.

⁶² Para Castilla: MARAVALL (n. 30); GARCÍA MARIN, (n. 54); FAYARD, Janine, *Les membres du conseil de Castille à l' époque moderne. 1621-1746* (Ginebra - París 1979); PELORSON, Jean-Marc, *Les letrados, juristes castillans sous Philippe III* (Le Puy en Velay 1980); BERMEJO (n. 57); TOMÁS Y VALIENTE (n. 31); MOLES RIBALTA (n. 30). Para Indias: SCHAEFER (n. 30); GILDAS BERNARD, *Sécretariat d' état et le Conseil Espagnol des Indes. 1700-1808* (Ginebra 1972); PIETSCHMANN (n. 54); GARCÍA-GALLO (n. 30).

⁶³ COMPARATO, Vittor Ivo, *Uffici società a Napoli 1600-1647 Aspetti de l' ideologia del magistrato nell' età moderna* (Florenca 1974); SCHAEFER (n. 30); RADAELLI, Sigfrido, *La institución virreinal en Indias* (Buenos Aires 1957); LOHMAN VILLENA, Guillermo, *Las relaciones de las virreyes del Perú* (Sevilla 1959); GÓNGORA (n. 3); LUCENA SALMORAL, Manuel, *Nuevo Reino de Granada, Real Audiencia y Presidentes. Presidentes de capa y espada 1605-1608, en Historia Extensa de Colombia*, 3 y 2 (Bogotá 1965); MUÑOZ ROMERO, Fernando, *Las presidencias y gobernaciones en Indias. Siglo XVI* (Sevilla 1975).

⁶⁴ DIEZ, Angeles C. y otros, *Los virreyes de Nueva España 1779-1787* (Sevilla 1967); CALDERÓN QUIJANO, Antonio, *Estudio preliminar a Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos IV*, 2 vol. (Sevilla 1972).

⁶⁵ CUNNINGHAM, Charles Henry, *The Audiencia in the Spanish colonies. As illustrated by the audiencia of Manila 1583-1800* (Berkeley 1919); MADRID REBOLLEDO, Elena, *El ministerio público en el derecho indiano* (Santiago 1950); LOHMAN VILLENA, Guillermo, *Los ministros de la audiencia de Lima 1700-1821* (Sevilla 1974); GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Las audiencias de Indias, su origen y caracteres* (1975), ahora en *Orígenes* (n. 4); SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Las audiencias y el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)*, en *REHJ.2* (1977); BURKHOLDER, Mark A. y CHANDLER, Dewitts, *Biographical Dictionary of Audiencia Ministers in the Americas 1687-1821* (Westport-Londres 1982); LÓPEZ BOHORQUEZ, Alf Enrique, *Los ministros de la Audiencia de Caracas. 1786-1810* (Caracas 1984).

preferidos para los cargos. Pero, por otra parte, el ejercicio de los mismos es prueba de nobleza. Lo que se dice de los oficios, vale también para los altos empleos de las oficinas instituidas en el siglo XVIII.⁶⁶

Así la nobleza indiana tiene una dinámica propia, que la diferencia de la europea. Es abierta. Incorpora constantemente a sí a las personas de talento y significación social. Por este hecho impide que se forme debajo de ella un sector social, capaz de disputar su preeminencia. En Iberoamérica no hay pues, nada semejante a las burguesías europeas.⁶⁷

En este sentido el personal de la monarquía en Iberoamérica tiene un origen similar al del que emplean las monarquías en Europa Central. La nobleza indiana, abierta, en cierto modo, es equivalente a la nobleza de servicio.

9. Métodos de trabajo

La estabilidad de la monarquía absoluta permitió a su personal desarrollar y perfeccionar enormemente sus métodos de trabajo. Este proceso comienza en la Baja Edad Media y, como señala Mousnier, se lleva adelante de diversas formas a lo largo de la Edad Moderna.

10. Cuerpos colegiados

En este campo la monarquía española tomó la delantera. Así lo exigió el rápido ascenso de Castilla a potencia mundial bajo los Reyes Católicos y Carlos V. El gobierno de la monarquía se organizó sobre la base del de cada reino, a los que se superpusieron algunas instituciones encargadas de los asuntos del conjunto formado por todos ellos.

Así cobró forma el llamado sistema polisnodal, es decir, de los múltiples consejos, que, en verdad, es todo menos un sistema. Los consejos se yuxtaponen entre sí y su competencia no se delimita de acuerdo a un criterio uniforme. Unos, la tienen universal para toda la monarquía, como el de Estado, otros universal para determinados territorios, como los de Castilla, Aragón e Indias y otros, en fin,

⁶⁶ LIRA (n. 26).

⁶⁷ MARCHENA FERNÁNDEZ, Juan, *Ejército y cambio social en la América de fines del siglo XVIII*, en *La América española en la época de las luces* (Madrid 1988); BRAVO LIRA, Bernardino, *Los hombres del absolutismo ilustrado en Chile bajo Carlos III. Formación de una minoría ilustrada alrededor de la Administración, la Judicatura y el Ejército*, en *UNIVERSIDAD DE CHILE Estudios sobre la época de Carlos III en el reino de Chile* (Santiago 1989).

especializada para determinadas materias, como los de Hacienda, Guerra, Hermandad u Ordenes.⁶⁴

Lo propio de este gobierno por consejo es su carácter colegial. Los consejos son cuerpos compuestos de miembros permanentes. Lo cual permite conjugar la ciencia y experiencia de sus distintos componentes, eclesiásticos, letrados y militares. El Consejo actúa principalmente mediante consultas o pareceres dirigidos al monarca o mediante decisiones que adopta el mismo, por encargo del monarca. Una de sus tareas primordiales es seleccionar y proponer personas idóneas para los oficios reales y, en Indias, también para las dignidades eclesiásticas. Esta actuación colegiada se complementa con la unipersonal de los secretarios que sirven de nexo entre el Consejo y el monarca, quien, a su vez, puede despachar personalmente o a través en - un valido - o primer ministro.⁶⁵

11. Oficio unipersonal y cuerpo colegiado

Pero tal vez, es en Indias donde se llega al máximo refinamiento en esta combinación de instituciones unipersonales y colegiados. Cada una de las cuatro ramas del gobierno temporal se organiza por separado. El mando político y el militar corresponden a sujetos unipersonales, el gobernador y el capitán general, dos oficios que ordinariamente se acumulan en la misma persona. Pero en materia política, aunque el gobernador tenga competencia privativa, está obligado a pedir el parecer de la Audiencia, en los asuntos graves e importantes.⁶⁶

Este cuerpo de letrados tiene una triple función. Ante todo, es el máximo tribunal de justicia en su distrito. Luego es, como se vio, cuerpo consultivo del gobernador. Por último, debe amparar a los vasallos frente al mismo.⁶⁷

⁶⁴ Ver notas 29 y 62; REAL DÍAZ, Joaquín, *El Consejo de Cámara de Indias; Génesis de su fundación*, en AEA.19 (1962); TANZI, Héctor José, *La Junta de Guerra de Indias*, en RCHHD. (1969).

⁶⁵ SCHAEFER y GARCÍA GALLO, (n. 30); TOMÁS y VALIENTE, Francisco, *Los validos en la Monarquía española del siglo XVII. Estudio institucional* (Madrid 1963).

⁶⁶ GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Los Principios rectores de la organización territorial de la Indias en el siglo XVI* (1970), ahora en *Estudios* (n. 4); *El mismo, La evolución de la organización territorial de las Indias desde 1492 a 1824* (1980), ahora en *Orígenes* (n. 4); Muro Romero (n. 63).

⁶⁷ Muñoz Feliú, Raúl, *La Real Audiencia en Chile* (Santiago 1937). Ver nota 65.

En cuanto al manejo de la hacienda, es también colegial.⁷²

12. Jefes y empleados de oficina

Estos modos de trabajo se renuevan considerablemente desde fines del siglo XVII. Así sucede en Europa y en América. Con el auge de las oficinas se precisa la delimitación de competencias y la subordinación de los empleados a un jefe unipersonal. Esta tendencia general preside la formación de la Administración, desde las Secretarías o Ministerios⁷³ hasta las nuevas oficinas de Indias: secretaría de la gobernación,⁷⁴ superintendencias, direcciones.⁷⁵ Sobre esa base se reorganiza la hacienda.⁷⁶ Sólo la judicatura conserva la antigua estructura colegial en las Audiencias y de los oficios, en los juzgados, escribanatos y demás.⁷⁷

13. Capitales europeas

Por último, la monarquía necesita de una sede desde donde gobernar todo el territorio. Tal es el papel de la capital. Para los propios y extraños ella es como la cabeza y el símbolo del país. En Europa, sostiene Mousnier, fue "un instrumento esencial de unidad, centralización, fuerza, crecimiento, prosperidad y grandeza. Una nación, un Estado en pleno auge tienen una capital poderosa y deslumbrante. A la inversa cuando su papel es discutido, la descentralización mina su superioridad, se debilita el espíritu nacional y el Estado se desdibuja".⁷⁸ Pero esto es válido principalmente para Francia.

14. Capital y capitales en mundo hispanoparlante

En el mundo de habla castellana y portuguesa las capitales no han jugado el mismo papel. Hasta el siglo XVIII fueron centros de gobiernos y por

⁷² SILVA VARGAS, Fernando, *Esquema de la real hacienda en el Chile indiano (siglo XVI y XVII)*, en RCHHD 4 (1965); SÁNCHEZ-BELLA, Ismael, (n. 41).

⁷³ ESCUDERO (n. 57).

⁷⁴ MARILUZ y PIETSCHMANN nota 57; SOLÍS DE OVANDO, Joaquín, *La secretaría de la presidencia en el reino de Chile* (tesis inédita, Facultad de Derecho Universidad de Chile 1984).

⁷⁵ Últimamente, BRAVO LIRA, Bernardino, *Gobierno e instituciones de Chile bajo el absolutismo ilustrado. Administración, Judicatura y Ejército en el reinado de Carlos III*, en RCHHD 14 (1988 en prensa).

⁷⁶ CÉSPEDES DEL CASTILLO, Guillermo, *Reorganización de la hacienda virreinal peruana en el siglo XVIII*, en AHDE, 23 (1953); STAFF, Agnes, *La renta del tabaco en el Chile de la época virreinal*, en AEA.18 (1961); GÓNGORA, *Studies* (9n. 3); SILVA VARGAS, Fernando (n. 57); El mismo *Perú y Chile, Notas sobre sus vinculaciones administrativas y fiscales (1785-1800)*, en *Historia* 7 (1984).

⁷⁷ Ver nota 58.

⁷⁸ Ver nota I, p. 220.

tanto, también, de esplendor cultural, más bien, que instrumentos de unificación política y, menos aún de centralización y unificación. Esto se refleja en el hecho de que sólo en el siglo xvii terminaría por fijarse la capital en Madrid. En cambio, Lisboa jugó siempre ese papel.

En Iberoamérica las cosas son al revés que en Europa. Puede decirse que la capital antecedió al territorio. Se trasplanta la noción europea de capital a un medio diferente. Por eso una de las primeras preocupaciones de los conquistadores, es designar la capital y obtener para ella del monarca derechos y privilegios. A veces lo hacen antes de conocer bien el territorio. Así hay ciudades que, como Lima o como Santiago, se fundaron para ser capitales.⁷⁹

Estas capitales indianas son cabezas de inmensos territorios, a menudo débilmente poblados. No obstante, desde el primer momento poseen una indiscutible superioridad, no sólo dentro del medio circundante sino frente a las demás ciudades.

En los casos de México y de Lima, ella deriva del hecho de ser sede del virrey y de su corte.⁸⁰ En las demás, de que en ellas tienen su asiento una serie de instituciones: real audiencia, arzobispado u obispado, gobernador y capitán general, universidad, conventos, linajes prominentes, gremios de comerciantes y demás.

La significación de las capitales se acentúa en el siglo xviii. Desde luego, hay una preocupación por su embellecimiento. Madrid, México, Lisboa después del terremoto de 1755 y Lima cambian de fisonomía. Pero sobre todo, las capitales menores de Iberoamérica adquieren una nueva significación política, cultural y económica. Se erigen nuevas instituciones y se levantan imponentes edificios para albergarlas, que aumentan el lustre y prestancia de la ciudad. Es lo que ocurre en La Habana y Guatemala, en Bogotá, Caracas y Quito, Santiago y Charcas, Río de Janeiro y Buenos Aires.⁸¹

Este ascenso de las capitales es sumamente ilustrativo. Muestra que, al menos en el mundo de habla castellana y portuguesa, ellas no son exponentes de centralización. Podrán serlo, cada una para su territorio, pero no para la monarquía como totalidad.

⁷⁹ Ver nota 19.

⁸⁰ SAN VICENTE, Juan Manuel de, *Exacta descripción de la magnífica corte mexicana, cabeza del nuevo americano mundo...* (Cádiz 1768); BUENO, Cosme, *Descripción del virreinato del Perú* (Lima s.f., 1768); PORRAS BARRENECHEA, Raúl, *Pequeña antología de Lima* (Madrid 1934).

⁸¹ MUÑOZ PÉREZ, José, *Una descripción comparativa de las ciudades americanas en el siglo XVIII*, en *Estudios geográficos* 15 (Madrid 1954); ZABALA, Rómulo y GANDIA, Enrique de, *Historia de la ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires 1936); Guarda, Gabriel O. S. B., *Historia urbana del reino de Chile* (Santiago 1978).

III. MONARQUÍA Y OLIGARQUÍA EN EL SIGLO XIX

1. Cúspide del gobierno

Para Mousnier el apogeo de la monarquía absoluta se produce con Napoleón. En él culmina la obra de la revolución, que reemplazó la antigua sociedad de órdenes y de cuerpos por una nueva sociedad de clases, encabezada por la burguesía. Napoleón, sucesivamente primer cónsul, cónsul vitalicio y emperador supo concentrar en su persona poderes tan amplios como no se conocía hasta entonces.⁸² Cobró forma así un centralismo tanto más absorbente cuanto más aislados e indefensos se encontraban los individuos frente al gobierno.

Pero su misma desmesura condujo a la derrota y al derrumbe. A partir de entonces, Francia entró en una etapa de inestabilidad política. Dos monarquías, un imperio y dos repúblicas se sucedieron en el resto del siglo. Ninguno de estos gobiernos desarticuló el centralismo. Antes bien, todos se sirvieron de él. Pero poco a poco se impuso el ideal constitucional de reducir los poderes del gobierno en favor del parlamento y el ideal liberal de neutralizar al gobierno, en materia económico-social, para dejar campo abierto al libre juego de empresarios y operarios. Este parlamentarismo y este liberalismo consagran el triunfo de la oligarquía sobre la monarquía y sus continuadores.

Mousnier no examina la suerte de las otras monarquías absolutas en Europa, las vencedoras de Napoleón. Este tema es indispensable para entender lo que ocurre en el siglo XIX en Europa misma y en Iberoamérica.

Austria es, junto con Inglaterra, uno de los pilares del equilibrio europeo durante el siglo que transcurre desde la caída de Napoleón en 1814 hasta el estallido de la primera guerra mundial en 1914. No conoce la inestabilidad política de Francia, como tampoco, la conocen los Estados de Alemania, que en 1870 derrotan a Francia. Estos países tienen también problemas, pero prefieren la vía de las reformas a la de la revolución.⁸³ Son realistas, no se deslumbran con las ilusiones fundacionales de la revolución, que pretende empezar de nuevo, a partir de cero, haciendo tabla rasa del pasado.

Así la propia monarquía se transforma. Cambia de carácter. Atenúa su fundamento sacral, trascendente, y acentúa, en compensación, su fundamento político, immanente, sus virtualidades como forma de

⁸² Nota 1, p. 224 s/s.

⁸³ HARTUNG y HEILBLING (n. 34); WALTER (n. 59)

gobierno. Es lo que se llama *monarchisches Prinzip*.⁸⁴ Por otra parte, el Estado cobra tal consistencia institucional frente a ella, que se torna capaz de subsistir por sí mismo. Así se considera al Estado más que como una máquina al servicio del monarca, como persona⁸⁵. Lo que permite se lo contraponerlo a la sociedad.

En la medida que la monarquía pierde respaldo social y cesa de ser el soporte del Estado, se convierte en una mera forma de gobierno. En cuanto tal, se torna también reemplazable por otra forma de gobierno, como la república, sin que por eso el Estado se desarticule, al menos en un plazo breve.⁸⁶ En todo caso, la transformación es gradual. Pueden distinguirse dos grandes momentos en Austria y en Alemania, el del neoabsolutismo (*Neoabsolutismus*) y el del parlamentarismo formal (*Scheinparlamentarismus*).⁸⁷ Expresión de éste, es el auge de los partidos políticos y la tendencia al gobierno de partido. Este deslizamiento gradual se quiebra bruscamente al término de la primera guerra mundial, con el derrumbe de la monarquía en Alemania y Austria.

En el mundo de habla castellana y portuguesa la suerte de la monarquía en el siglo XIX es diferente. No prevalece frente a Napoleón ni tampoco frente al ideal del constitucionalismo, de restringir los poderes del gobernante. Se abre así en estos países un ciclo de avance de las oligarquías frente a la monarquía. Su victoria es tanto más completa, cuanto que en ellos prácticamente no había burguesía. Así el constitucionalismo es impuesto desde arriba por un sector de la minoría dirigente.

Su punto de partida es la desintegración de la monarquía española a raíz de las guerras napoleónicas. Ella parece anticipar con un siglo de antelación lo que ocurrió en Austria-Hungría al fin de la primera guerra mundial.⁸⁸

⁸⁴ HINTZE, Otto, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung* (1911), ahora en El mismo, *Gesammelte Aufsätze* (Leipzig 1942) 1; MEISNER, Heinrich Otto, *Die Lehre vom monarchischem Prinzip*, en *Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte* 122 (1913); BRUNNER, Otto, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischem Prinzip*, en MAYER, Theodor (ed). *Das Königtum* (Lindau-Constanz 1956 reimpr. Darmstadt 1963); HUBER, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* (Stuttgart 1957-66) 3, p. 12.

⁸⁵ ALBRECHT, Eduard, *Rezension über Maurenbrechers Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts*, en *Göttingische gelehrte Anzeigen* 150, 151 y 152 (1837 hay reedición especial Darmstadt 1962); DENZER, Horst, *Die Ursprünge der Lehre von der juristischen Person*, en *La Formazione storica del Diritto Moderno in Europa* (Florenca 1976)3; QUARITSCH, Helmut, *Staat und Souveränität* (Frankfort 1970), esp. pp. 481 ss.; KUNISH, Johanes, *Staatsverfassung und Mächtepolitik* (Berlín 1979), esp. p. 21 es.

⁸⁶ BERNATZIK, Edmund, *Republik und Monarchie* (Tubinga 1919²).

⁸⁷ HARTUNG y HELBLING (n. 34); WALTER (n. 59); HUBER (n. 84); BEYME, Klaus von, *Die parlamentarische Regierungssysteme in Europa* (1970); BRAUNEDER, Wilhelm, *Die Entstehung des parlamentarismus 1861-1867 und seine Weiterentwicklung*, en SCHAMBECK, M. (ed) *Österreichisches Parlamentarismus* (Berlín 1986).

⁸⁸ BRAVO LIRA, Bernardino, *Un paralelo histórico. El fin de la monarquía española en América y el fin de la monarquía danubiana en Europa Central*, en BACH. 97 (1986).

El complejo conglomerado de reinos peninsulares y ultramarinos saltó en pedazos. Los Estados sucesores en Iberoamérica terminan por convertirse en repúblicas. Mantienen, en general, su capital, su territorio y gran parte de sus instituciones. Pero, al igual que la propia España, adoptan el constitucionalismo.*

Otro tanto, sucede con la monarquía portuguesa. Al independizarse Brasil, se quiebra en dos partes, una constituida por Portugal y sus territorios ultramarinos y la otra por Brasil. Ambas monarquías adoptan también el constitucionalismo.

Empieza, entonces, la demolición de la monarquía ilustrada. Ella comprende los tres niveles que hemos examinado, a saber, la cúspide del gobierno, su ámbito de acción y los medios de que dispone.

2. Constitucionalismo y gobierno

Bajo el signo del constitucionalismo, monarquías y repúblicas se dedican, por igual, a restringir los poderes del gobernante por medio de una asamblea o parlamento. Rompen así con el ideal de gobierno de la monarquía ilustrada y proceden a desmontar la figura del gobernante eficiente y realizador, que es su expresión institucional.*

Pero este vuelco de un gobierno fuerte a otro mediatizado por una asamblea es demasiado violento. No es fácil de comprender ni de aceptar. Despierta resistencias exteriorizadas e inconscientes. Por eso no es posible imponerlo en breve plazo. Derribar buena parte de las instituciones de la monarquía absoluta no fue difícil. En cambio fue imposible instaurar otras constitucionales que ocuparan su lugar.⁸⁹ En la práctica las constituciones entraban la acción de los gobernantes. Entonces: una de dos, o ellos se saltan la constitución o perecen por ineficientes. Así el constitucionalismo impidió a las minorías dirigentes de estos países consolidar un gobierno capaz de llenar el vacío que dejó tras de sí la monarquía ilustrada.

⁸⁹ MELO, Carlos R., *Hispano-américa y la lucha por la organización política en RI*. 12(1961); BRAVO LIRA (n. 7); El mismo, *Etapas históricas del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1811-1980)*, en REHJ.5 (1980).

⁹⁰ BRAVO LIRA, Bernardino, *Centenario de la constitución colombiana de 1886. Estudio institucional*, en REHJ. 11(1986).

⁹¹ GARCÍA CALDERÓN, Francisco, *Les démocraties latines de l'Amérique* (París 1912); LAMAR SCHWEYER, Alberto, *Biología de la Democracia* (La Habana 1927); JANE, Cecil, *Libertad y despotismo en América Hispana* (1929, trad. castellana Madrid 1931 y Buenos Aires 1942); YCAZA TIGERINO, Julio, *Sociología de la política hispanoamericana* (Madrid 1950).

Al imposibilitar a las oligarquías para asumir la sucesión de la monarquía, como lo habían hecho en los Estados Unidos o en Francia, el constitucionalismo hizo entrar a los países de habla castellana y portuguesa, por primera vez en su historia, en una fase desgarradora y esterilizante de anarquía y desgobierno. Como el vacío institucional que le dio origen, esta fase se prolonga en líneas generales hasta hoy. Sin embargo, desde los años 1920 está en curso una reacción monocrática, que representa el cierre del propio ciclo constitucional. A partir de entonces, se siguen haciendo constituciones, pero no para restringir los poderes del gobernante sino para aumentarlos.

El desgobierno, engendra, a su vez, reacciones. Dos muy poderosas son el militarismo y el caudillismo, sea civil y castrense.⁹² Antes del constitucionalismo, ambos eran desconocidos en estos países y con él pasaron a convertirse en factores históricos de primera clase. Se le oponen por partida triple. Primero, porque son factores extraconstitucionales. Luego, porque a través de ellos reaparece el gobernante unipersonal. Por último, porque, en lugar de someterse a la constitución, a menudo la someten a su arbitrio. El gobierno se instaura primero de hecho y posteriormente se hace reconocer constitucionalmente. Para lo cual, dicta, incluso, una nueva constitución. Esta es, sin ir mas lejos, una de las causas de la profusión de tales documentos en muchos países. Si el gobernante no se sometió a la constitución para llegar al poder, la constitución se somete a él, una vez que está en posesión del mismo.

Entre los países que tuvieron largos gobiernos unipersonales, con o sin reconocimiento constitucional, están Paraguay bajo José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-40), Carlos Antonio (1842-62) y Francisco Solano López (1862-70), Guatemala bajo Rafael Carrera (1844-48 y 1852-65), Justo Rufino Barrios (1873-85) y Manuel Estrada (1898-1920), México bajo Porfirio Díaz (1875-1911) y Venezuela bajo Antonio Guzmán Blanco (1870-77, 79-84 y 86-88) Juan Vicente Gómez (1908-35).

Dos países escaparon, sin embargo, al sino de los demás. No conocieron ni el desgobierno ni sus correctivos, el militarismo y el caudillismo. Uno es Brasil, que mantuvo la monarquía y el otro Chile que,

⁹² Ver nota 91; WILGUS A. Curtis (ed.), *South American Dictators during the First Century of Independencia* (Nueva York 1963); MÖRNER, Magnus, *Caudillos y militares en la evolución hispanoamericana*, en *Journal of Inter-American Studies* 2 (Gainsville, Florida, 1960); KAHLÉ Günter, *Diktatur und Militärherrschaft in Lateinamerika*, en *Zeitschrift f. Lateinamerika* 19 (Viena 1981); LYNCH, John, *Los caudillos como agentes del orden social. Venezuela y Argentina 1820-1850*, en ANNINO, Antonio y otros, *América Latina. Dallo Stato coloniale allo Stato nazionale* 2 vol. (Milán 1987).

tras una breve fase anárquica, restauró, bajo una forma republicana, el gobierno fuerte y emprendedor de la monarquía ilustrada. Chile se convirtió así en 1830 en el único caso de una república de habla castellana con gobierno estable. Además, éste se renovó regularmente a lo largo de casi un siglo. La clave de su consolidación fue la figura unipersonal del presidente, un verdadero monarca temporal. Así, pues, por su base monocrática, por su estabilidad, por su solidez institucional, Brasil y Chile son las antítesis de Francia y recuerdan a las monarquías centroeuropeas, de Austria y Alemania.²³

Como en ellas hay en estos dos países un contrapunto entre monocracia y oligarquía. Al igual que en ellas se produce en Brasil y Chile una maduración de los partidos políticos y un deslizamiento hacia el gobierno de partido bajo formas parlamentarias. En los demás países iberoamericanos en cambio hay también un auge de los partidos, pero, sin el contrapeso monocrático, la lucha por el poder entre ellos es mucho más virulenta, hasta el punto de llegar, a veces, a la guerra civil.

En esta situación persiste, bajo formas renovadas el militarismo y el caudillismo. Ahora que existen partidos los jefes militares apoyan o combaten a algunos de ellos o los caudillos los utilizan para perpetuarse en el poder.

3. Ambito de acción del gobierno

Durante el siglo XIX no sólo se tiende a restringir los poderes del gobernante y a dar relieve al parlamento. Paralelamente, se reduce también el ámbito de acción del gobierno debido en gran medida a influencias del liberalismo que exalta al individuo frente al Estado.

No obstante, la noción del gobierno del absolutismo ilustrado persiste con fuerza en las primeras décadas del siglo. Así sucede sobre todo en Europa central y en el mundo de habla castellana y portuguesa. Pero, aquí, como hemos visto, los gobiernos son en general demasiado débiles e inestables como para realizar una obra de largo aliento. Además, están absorbidos por los problemas de seguridad interna, motines, alzamientos y demás. Por otra parte, las relaciones con la Iglesia se vuelven muchas veces conflictivas. De modo que queda poco lugar para el fomento de la educación, la economía, las comunicaciones y las obras públicas.

²³ BRAVO LIRA notas 7 y 89.

A medida que avanza el siglo se esboza bajo el influjo del liberalismo, la contraposición entre dos esferas: la del gobierno y la de los individuos. Al primero se lo confina en el cuidado del orden público, la seguridad exterior, los servicios y obras públicas y poco más. El resto se deja entregado al libre juego de la iniciativa individual, al cubierto de interferencias del gobierno. Sin embargo, en los países hispanos e hispanoamericanos, de hecho, se está muy lejos de este Estado gendarme. La vieja tradición de gobierno fuerte, revitalizada por la Ilustración, se resiste a morir. El gobierno retiene un extenso radio de acción. Más aún, al declinar el siglo comienza a actuar con un cierto acento técnico, debido al influjo positivismo.

4. Medios de acción

El siglo XIX es en Europa, en cierto modo, una edad de oro de la Administración. Se da un sugerente contraste entre individualismo y alza de la actividad estatal, encaminada a brindar al individuo la seguridad de que carece⁹⁴. Los principales exponentes de la Administración en esta época, la francesa, la austriaca y la alemana, provienen todos de las monarquías dieciochescas. El funcionamiento de las oficinas y servicios públicos se regulariza y alcanza un alto grado de eficiencia.

En Francia la Judicatura es sometida a una drástica reestructuración. Desde entonces no ha vuelto a recuperar su antigua independencia. Se la intentó someter a la legalidad, como la Administración. Tal es la consecuencia, de que se la llame poder -poder judicial-, al igual que las dos ramas del gobierno, ejecutivo y legislativo⁹⁵.

En el mundo hispanoparlante, este es, en cambio, un período de crisis de la Administración como consecuencia del desgobierno y de la imitación extranjera, que en algunos países, como España, lleva, según algunos autores, a comenzar de nuevo en el segundo tercio del siglo XIX, siguiendo el modelo francés⁹⁶.

En principio el Estado constitucional se apropia las instituciones de la monarquía ilustrada. Mantiene una Administración articulada sobre la base de oficinas, lo mismo que la Judicatura montada sobre oficios.

⁹⁴ JACOBY, Henry, *Die Bürocratisierung der Welt* (Neuwied Berlín 1969, trad. castellana, México 1972).

⁹⁵ CHEVALIER, Jean-Jacques, *Histoire des institutions politique de la France de 1789 á nos jours* (París 1952).

⁹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La organización y sus agentes, revisión de estructuras*, en El mismo, *La Administración española* (Madrid 1961), p. 115.

Pero pronto este edificio corre la suerte de una casa sin dueño. Comienza a deteriorarse y a ser sometido a reformas con vistas a adaptarlo a modelos extranjeros.

Muchos factores contribuyeron a ello. Desde luego, la reducción de los fines del gobierno y el propio desgobierno. El empleado se transforma en funcionario, pero las oficinas se desorganizan y su personal cambia cada vez que cambia el gobierno. Desaparece la carrera administrativa y en algunos casos también la inamovilidad de los jueces⁹⁷

La Judicatura experimenta una sensible decadencia. Aunque se la llame Poder Judicial, pierde independencia y competencia sobre todo para proteger a los gobernados frente al gobernante. Además, en cuanto tal poder, se le intenta sujetar a la legalidad como Administración⁹⁸.

Excepciones son Brasil y Chile, donde subsiste un gobierno eficiente y realizador. Allí la Administración y la Judicatura se fortalecen y renuevan como en Europa Central y subsiste, al menos de hecho, una gran estabilidad funcionaria y judicial. Todo esto hizo posible en estos países un temprano deslizamiento hacia el gobierno de partido bajo formas parlamentarias. En estas condiciones, el cambio de los ministros no afecta la marcha de las instituciones de su dependencia.

5. Procedencia del personal

El constitucionalismo aspira a disolver la ligazón entre el oficial o funcionario y los grupos estamentales. Proclama la igualdad ante los cargos y oficios públicos. Procura separar estrictamente la función administrativa de la persona que la desempeña, la actuación pública de la privada. En el hecho esto se realiza en buena medida en las monarquías centroeuropeas, donde paradójicamente parece constituirse una especie de estamento de servidores públicos, desligado de otras ataduras sociales⁹⁹. En cambio, donde el gobierno de partido no tiene contrapeso, los favores partidistas, a menudo inconfesables, suelen reemplazar a los antiguos lazos estamentales.

⁹⁷ MOYA, C., *Burocracia y sociedad* (Madrid 1972); BERMÚDEZ AZNAR, Agustín, *El modelo histórico del funcionario público en España (siglo XVI - XX)*, en Università degli Studi di Perugia *L'educazione giuridica* (Perugia 1975-8) vol. 4,1.

⁹⁸ BRAVO LIRA (n. 58).

⁹⁹ Para Austria: HOFFMAN, Alfred, *Burokratie insbesondere in Osterreich*, en HOFFMANN, FICHTENAU Heinrich y ZOLLNER, Erich (ed.), *Beiträge zur neuen Geschichte Osterreichs* (Viena-Colonia-Graz 1974); OGRIS, Werner, *Der Beamte in der Habsburgermonarchie*, en Università degli Studi di Perugia. *L'educazione giuridica* (n. 97), 2. Más bien descriptivo SCHIMETSCHKE, Bruno, *Der österreichische Beamte* (Viena 1984).

En los países hispanos e hispanoamericanos poco pueden las constituciones con su pretendida igualdad ante los cargos y oficios públicos. De hecho, la minoría dirigente, sin el contrapeso de la monarquía, no encuentra obstáculos para monopolizarlos. Por lo demás, no hay nadie que se los dispute. Así terminan por convertirse en patrimonio de lo que en algunos países se llama la gente decente.¹⁰⁰ Su predominio se legitima a través de las universidades, mediante los estudios de derecho. Así, abogados desempeñan todos o casi todos los cargos, no sólo públicos sino también privados.¹⁰¹ Mucho después de ellos vienen los militares y algunos empresarios afortunados u otros profesionales. Sólo al fin del siglo, bajo el signo del positivismo se abren paso algunos médicos o ingenieros. No faltan quienes sirven al Estado, como antes al rey, a su propia costa, es decir, sin remuneración, *ad honorem*, según la expresión al uso.

En los puestos inferiores encuentra colocación la gente común, en especial de los medios más cultivados de las ciudades.

6. Métodos de trabajo

El siglo se caracteriza por la regularización del trabajo de la burocracia. Se acentúa la distinción entre decisión, que puede ser colegiada, y ejecución que debe ser en lo posible obra de uno sólo.¹⁰² Al mismo tiempo se busca precisar al máximo la división de competencias.

En las oficinas se perfecciona e intensifica el trabajo. Crece la reglamentación. Se trata minuciosamente de la planta y estatuto del personal, el régimen interno y la atención al público.

La Judicatura, en cambio, acusa un sensible deterioro, en especial, por lo que toca al régimen de los oficios y a la inamovilidad de los jueces. Sin embargo, hay países donde gozan de estabilidad y su probidad y versación es sobresaliente.

¹⁰⁰ BULNES, FRANCISCO, *El porvenir de las naciones hispano-americanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos* (México 1899), p. 243; JUARETCHE, ARTURO, *El medio pelo en la sociedad argentina. Apuntes para una sociología nacional* (Buenos Aires 1966), pp 62, 90, etc.

¹⁰¹ STEGER, HANS-ALBERT, *Die Bedeutung des romanischen Rechtes für die Lateinamerikanische Universität in 19. und 20. Jahrhundert*, en CATALANO, Pierangelo (director) *Diritto Romano e Università nell' America latina* (Camerino-Sassari 1973).

¹⁰² GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Estructura orgánica y administración consultiva*, en El mismo (n. 95).

7. La Capital

La suerte de las capitales refleja muy bien la desaparición de España y Portugal como potencias mundiales.

A consecuencias de la independencia de Hispanoamérica, Madrid y Lisboa pierden su puesto no sólo como centro político sino como centro cultural. Quedan reducidas a ser una capital europea más, de segundo orden.

En cambio, Londres, Viena, París y Berlín se convierten en verdaderas metrópolis. Su significación política va acompañada de un tono cosmopolita y una resonancia mundial. Viena se convierte en un foco cultural, Londres centro de la banca y de los seguros, París en capital de la moda y el buen gusto.

En Iberoamérica la capital mantiene su papel clave. Es clave en la transformación de cada país en Estado sucesor de la antigua monarquía. Punto de partida el movimiento de independencia y, lo es también de la consolidación bajo un gobierno propio. Son las grandes familias de la capital las que alzan y derrocan gobernantes. Cuando no consiguen mantener al país bajo el gobierno de la capital, el Estado se disgrega, como sucede en el Virreinato de Buenos Aires, del que se desprenden Paraguay, Bolivia y Uruguay. Aun en medio de la anarquía, la posesión de la capital es una carta de triunfo. En los países mejor asentados, como Brasil y Chile la capital tiende a florecer como en la Europa transpirenaica antes de la industrialización. Santiago y Río de Janeiro cobran resonancia continental.

Carente de una gran capital, el mundo de habla castellana y portuguesa, en su conjunto, cae bajo el influjo de las grandes metrópolis europeas París, Londres, la Viena de fin de siglo o Berlín.

IV. RENACER MONOCRÁTICO EN EL SIGLO XX

El siglo xx es, en Europa y en Iberoamérica una época de retroceso de la monarquía y, en general, de las formas de gobierno unipersonal. A medida que avanza la centuria, la oligarquía afianza su predominio a través de un gobierno de partido, bajo formas parlamentarias.

Esta tendencia general, se invierte en el siglo xx. Por los años 1920 entra en crisis el parlamentarismo liberal y rápidamente comienza a recuperar terreno la monocracia.

Esto significa que el intermedio oligárquico del gobierno sujeto a la regulación de un parlamento, llega a su fin y se vuelve a la línea de gobierno eficiente y realizador de las grandes monarquías del siglo xviii.

1. Cúspide del gobierno

Este retorno a la monocracia se produce en Europa e Iberoamérica, pero no con la misma intensidad. Los países más jóvenes del Nuevo Mundo toman la delantera. Así como habían ido más lejos en la demolición de la monarquía, ya que en América, por la falta de una burguesía, el predominio oligárquico fue más completo, así también cuando se produce el reflujó de la oligarquía, van más lejos en el renacer de la monocracia.

La crisis del parlamentarismo liberal afecta no sólo a sus instituciones, como el parlamento y los partidos políticos. Va más allá. Cambia la mentalidad y, con ella la propia vida política. Ahora, ésta deja de girar, como en el siglo XIX, en torno a cuestiones doctrinales, de orden religioso y político y de ventilarse dentro de un escogido círculo de hombre de partido, por medio de difusión de corto alcance, como discursos, artículos de prensa o mítines.¹⁰⁵

La vida política se abre en el siglo XX a temas de más ancha resonancia, como los sociales y económicos, que se refieren a la suerte de grandes sectores de la población. Se abre así a las multitudes. La política oligárquica, de minoría, convencional y mesurada, es desbordada.

Con la oligarquía decae también el *ethos* republicano.¹⁰⁶ La política de multitudes es extraña a él. Tiene su propia dinámica y estilo. El caudillo, con magnetismo personal, desplaza a los opacos políticos de partido; el movimiento, como fuerza política tumultuaria y permanente, a los partidos de tipo parlamentario; las grandes concentraciones y marchas políticas, a los modestos aplausos y mítines.¹⁰⁷

En Europa el signo más evidente de la crisis es la atrofia del parlamento en sus dos funciones capitales, legislar y fiscalizar, cuando no lisa y llanamente su eliminación. Uno tras otro sucumben en los años 20, como árboles nuevos, sin raíces abatidos por un vendaval. En contraste surgen gobiernos y partidos extraparlamentarios, esto es, ajenos a la negociación entre distintos partidos o a la lucha competitiva entre ellos por el poder. En pocos años Europa se cubre de dictaduras.¹⁰⁸

No parece haber otra alternativa. Tras el fracaso del parlamentarismo liberal, emerge el totalitarismo socialista en sus dos vertientes: soviética,

¹⁰⁵ Sobre esta crisis hay una amplia bibliografía: WEBER, Alfred, *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa* (Berlín 1925); SCHMITT, Carl, *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (Berlín 1926, hay reimpresión Berlín 1969); BAINVILLE, Jacques, *Les dictateurs* (París 1935, trad. castellana Santiago 1936); NOLTE, Ernst, *La crisis del sistema liberal y los movimientos fascistas* (Munich 1968, trad. castellana, Barcelona 1971); Braunerder, Wilhelm, *Politische Staaten - und Verfassungsgeschichte der Neuzeit* (Viena 1984).

¹⁰⁶ GONGORA, Mario, *Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la historia de Chile* (1973), ahora en El mismo, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago 1988), p. 292.

¹⁰⁷ NOLTE, Ernst, *El fascismo y su época* (Munich 1963, trad. castellana, Barcelona 1970); BRACHER, Karl Dietrich, *Zeit der Ideologien*, (Stuttgart 1982).

¹⁰⁸ BAINVILLE y BRAUNEDER nota 103.

fundada en el socialismo internacional y nazi, fundada en el nacional socialismo.¹⁰⁷ La dictadura se presenta, pues, como el último recurso para enfrentar la amenaza totalitaria.

La situación se vuelve más indomitable con la gran depresión de 1929 que afecta también a América. En todo el mundo la intervención estatal cobra nuevas dimensiones. El radio de acción y los medios de los gobiernos se refuerzan y diversifican.¹⁰⁸ Se extienden a campos como la economía y el trabajo, la salud pública y la previsión social. La antigua administración estatal, constituida por unas cuantas oficinas a las que se intentó sujetar a una cierta fiscalización del parlamento, se abre y ramifica en múltiples direcciones. Se conforma así, un conjunto de instituciones estatales y paraestatales. Todo lo cual se traduce, en último término, en un fortalecimiento del gobierno, bajo cuya dependencia funcionan unas y otras instituciones.¹⁰⁹

Esta hipertrofia del gobierno no desapareció pasada la emergencia, una vez que terminó la segunda guerra mundial. Antes bien, entonces se le dio patente oficial. Se restauraron los parlamentos, pero se les amputaron sus atribuciones y se les convirtió, o bien, en algo simbólico, como sucede detrás de la cortina de hierro, o bien se le recortó enormemente su radio de acción, como ocurre, a este lado de la cortina.¹¹⁰ En ninguna parte, volvieron a ser lo que hasta los años 1920. El centro de gravitación de la acción estatal se desplazó, pues, del parlamento al jefe de gobierno. Con lo que la quiebra del parlamentarismo desembocó en un renacer de la

¹⁰⁷ HAYES CARLTON, J.H., *The novelty of Totalitarianism in the History of Western Civilization*, en *Proceedings of the American Philosophical Society* 82 (1940); Voegelin, Erik, *Die Politische Religionen* (Estocolmo 1929); El mismo, *Religionersatz, Die gnostischen Massenbewegungen unserer Zeit*, en *Wort und Wahrheit* 15 (1960, trad. castellana, Madrid 1966); El mismo, *Politischen Messianismus Die romantische Phase* (Colonia-Opladen 1963, trad. castellana, Madrid 1969); El mismo, *Wissenschaft, Politik und Gnosis* (Munich 1959); El mismo, *Science of Politics* (Chicago 1952, trad. castellana 1968); El mismo, *Anamnesis, Zur Theorie der Geschichte und Politik* (Munich 1966); ARENDT, Hanna, *The Origins of Totalitarianism* (1951), Nueva York 1958; TALMON, Jacob L., *The Origins of totalitarian Democracy* (Boston 1952, trad. castellana, México 1956); El mismo, *The myth of the Nation and the vision of revolution. The origins of Ideological Polarisation in the 20th. Century* (Londres 1981); GARCÍA PELAYO, Manuel, *La transfiguración del poder*, en *Revista de Ciencias Sociales*, (Puerto Rico 1957), ahora en *Los mitos políticos* (Madrid 1981), pp. 38 ss.; NOLTE, Ernest, notas 102 y 104; SEIDEL, Bruno y JENKER, Siegfried (ed.), *Wege der Totalitarismusforschung* (Darmstadt 1968), que reúne los trabajos de varios autores; SCHIAPARO, Leonard, *Totalitarism* (Londres 1972); BESANÇON Alain, *Les origines intellectuels du léninisme* (París 1977, trad. castellana, Madrid 1980); POLIN Claude, *L'esprit totalitaire* (París 1977); FUNKE, Manfred (editor), *Totalitarismus* (Düsseldorf 1978); FERNANDOIS HUERTA, Joaquín, *La noción del totalitarismo* (Santiago 1979); El mismo, *Nueva aproximación a la teoría del totalitarismo*, en *Cuadernos de Historia Universal* 1 (Santiago 1986); RHODES, James M., *The Hitler Movement. A modern Millenarian Revolution* (Stanford 1980); MASSINI, Carlos Ignacio, *El renacer de las ideologías* (Mendoza 1984).

¹⁰⁸ JACOBY (n. 94), esp. p. 109; FRACA IRIBARNE, Manuel, *La crisis del Estado* (Madrid 1958).

¹⁰⁹ JACOBY (n. 94).

¹¹⁰ BRACHER, Karl Dietrich, *Europa in der Krise*, en *Propyten Gechichte Europas* vol. 6 (Francfort-Berlín-Viena, 1976, 1979), esp. 332 ss.; El mismo (n. 105).

monocracia. Dentro de esta línea, Francia se puso desde 1958 a la cabeza del resto de Europa, al instaurar un fuerte presidencialismo.¹¹¹

2. La crisis en Iberoamérica

Esta crisis del parlamentarismo liberal y la reacción monocrática consiguiente son más marcadas en Iberoamérica que en Europa. Aquí se revierte por completo la tendencia a reducir los poderes y el radio de acción del gobernante, que se impuso en el siglo XIX con el constitucionalismo. Ahora no sólo no se los limita. Se vuelve hacer del gobernante unipersonal el centro de acción estatal. Se siguen dictando constituciones, pero no ya para restringir los poderes del gobernante unipersonal, sino para legalizarlos y extenderlos.

Esta reversión se debe más que nada a factores iberoamericanos, pues los exteriores, como la amenaza totalitaria, son más bien remotos.

La explicación última de esta reacción está en la inoperancia del gobierno de partido bajo formas parlamentarias, más propio para administrar países hechos, que para construir países en expansión. Esto, sin contar con que, de hecho, este gobierno apenas había conseguido funcionar regularmente en algunos países. Aun en éstos era demasiado artificial. Nacido de la imitación extranjera más que de la expansión de las propias instituciones, sólo servía para dar forma al dominio de una delgada oligarquía, sobre un país donde apenas había capas medias que pudieran disputárselo. De aquí que el *ethos* republicano no tuviera en Iberoamérica más soporte que esta oligarquía.¹¹² La inmensa mayoría de la población, en cambio, estaba dispuesta a aceptar y aun a aclamar un gobierno fuerte, más todavía si aseguraba preocuparse por problemas como vivienda, trabajo, salud pública y demás. Jorge Basadre habla de "un desencanto gradual" "ante las fórmulas y métodos liberales de gobierno, hecho que coincide con el crecimiento de las clases medias, con el nacimiento y la proliferación de un proletariado industrial y, en algunos países, de una masa juvenil nueva".¹¹³

Este es el clima de los años 1920 en que triunfa la reacción monocrática. Pero en las décadas siguientes recibe nuevo impulso de un cambio de situación y de mentalidad. Los problemas sociales y económicos de los años 1920 se combinan con los de un crecimiento vertiginoso, a partir de

¹¹¹ BURDEAU, Georges, *Traité de Science Politique* II vol. (París 1966-77); DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (París 1955); El mismo, *La monarchie républicaine* (París 1974); DECHERF, Dominique, *L'institution de la monarchie dans l'esprit de la V république* (París 1979).

¹¹² Ver nota 104.

¹¹³ BASADRE, Jorge, prólogo a TAVARA, Santiago, *Historia de los Partidos* (Lima 1951), p. LXIX-LXX.

los años 40, y con nuevos ideales, como el de desarrollo, que cobra vuelo en los años 1950. Se quiere acortar la distancia entre los niveles de vida de estos países y los de las potencias industriales. Lo cual, exige más poderes y medios de acción para los gobernantes y también más eficacia para su gestión. Se llega así, sin saberlo, a una situación muy similar a la del absolutismo ilustrado, que hizo nacer el gobierno eficiente y realizador. Como entonces, se pretende también ahora emular a otras potencias que se miran como más adelantadas y se busca hacerlo por una vía monocrática. En este sentido puede decirse que se retorna al ideal ilustrado de gobierno.

3. Renacer monocrático

El renacer monocrático es promovido por los años 1920 por dos factores ajenos a los círculos y a la mentalidad parlamentarios. Uno se caracteriza por su consistencia institucional. Son las Fuerzas Armadas. El otro, en cambio, se define por la carisma personal. Es el caudillo o político de multitudes. El auge de estos dos factores arranca la vida política de los moldes oligárquicos. Se reprocha a los políticos su abandono y pasividad frente a los problemas sociales.¹¹⁴ En otras palabras, se denuncia, a la vez, el parlamentarismo y el liberalismo. Se reclama más gobierno y menos políticos y más patriotismo y menos partidismo.

A partir de 1930 el triunfo de la monocracia es indiscutible en Iberoamérica.¹¹⁵ Ese año sucumben los dos últimos parlamentos, más o menos consolidados, que aún funcionaban, el de Argentina y de Brasil. El de Chile había desaparecido poco antes, en 1924. Desde entonces los gobernantes unipersonales no tienen concurrente. Los parlamentos tienen una vida intermitente y su papel en la legislación y en la fiscalización es cada vez más secundario. Por otra parte, la acción del gobierno se extiende y dinamiza. Para hacerla posible se articula una red, cada vez más tupida, de instituciones estatales y paraestatales. Las cuales quedan bajo la dependencia del gobernante. Así, pues, la atrofia del parlamento corresponde a una hipertrofia de los poderes y medios de acción concentrados en el gobernante unipersonal, civil o castrense.

¹¹⁴ FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Tendencias políticas de Hispanoamérica después de la segunda guerra mundial*, en REP. 120 (1961).

¹¹⁵ Para eso y lo que sigue: BRAVO LIRA, Bernardino, *Crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica. 1917-1986* (Santiago 1986); PIERSON, William y GIL, Federico G., *Government of Latin America* (Nueva York 1957); FRANCO, Alfonso Arinos de Melo, *Presidencialismo y parlamentarismo* (Río de Janeiro 1958); VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina* (México 1974); Instituto de Investigación Jurídica, *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica* (México 1977); NOGUERA ALCALÁ, Humberto, *Los regímenes presidencialistas en América Latina. Teoría y Práctica*, en *Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales* 8,1 (Santiago 1986).

Este avance monocrático es, en gran medida extraconstitucional en dos sentidos. Por un lado se impone de hecho y por otro desborda a la constitución, cada vez que se intenta legalizarlo en ella. Como observa Gros Espiell "la realidad política ha ido en Latinoamérica mucho más allá de los textos constitucionales en cuanto al predominio del poder ejecutivo".¹¹⁶

4. Presidencialismo

De esta época es el presidencialismo mexicano.¹¹⁷ Se instaura en la década de 1930 y descansa en un apasionante juego de elementos constitucionales, al gusto del siglo *xx*, con extraconstitucionales, propios del siglo *xx*. El presidente reúne dos cualidades, una constitucional de jefe de Estado y otra de hecho, de jefe efectivo del partido dominante, Partido Revolucionario Institucional (PRI). Lo que la constitución le niega en cuanto jefe de Estado, como por ejemplo designar a los gobernadores estatales, a los parlamentarios y a su sucesor, la práctica extraconstitucional se lo devuelve. En cuanto el jefe del PRI maneja las elecciones y por esa vía hace elegir a los gobernadores, a los parlamentarios y, desde luego, a su propio sucesor. Así, en México, el presidente acumula poderes y medios de acción superiores a la de los antiguos virreyes e incluso del propio rey.

Esta monocracia supera, pues, largamente en poderes a la monarquía, y sin embargo, no llega a alcanzarla, ya que el presidente es temporal. Por medio de ella consiguió México lo que en vano buscó durante todo el siglo *xix*, desde el fin de la monarquía: consolidar un régimen de gobierno. No menos representativo que el caso de México es el de dos países situados en el otro extremo del continente y también en el extremo opuesto en el plano institucional. Se trata de Chile y Uruguay, que se

¹¹⁶ GROS ESPIELL, Héctor, *El predominio del poder ejecutivo en América Latina*, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El predominio* (n. 115).

¹¹⁷ Ver el estudio hasta ahora no superado de CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano* (México 1978) con bibliografía; ITURRIAGA, José, *Los presidentes y las elecciones en México*, en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales* IV, 11 y 12 (México 1970); SERRA ROJAS, Andrés, *La función constitucional del Presidente de la República*, en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo* (México 1962); GAXIOLA F., Jorge *La Presidencia de la República*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México* 49 (México 1962); PORTES GIL, Emilio, *Autobiografía de la Revolución Mexicana* (México 1964); FIX ZAMUDIO, Héctor, *Supremacía del ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano*, en *Cuadernos de Derecho Comparado* 6 (México 1967); MORENO SANCHEZ, Manuel, *Crisis política de México* (México 1970), El mismo, *Derecho Constitucional Mexicano* (México 1972); GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *Notas para un estudio sobre el Estado mexicano en México. Cuatro ensayos de sociología política* (México 1972); Universidad de Warwick, *El sistema político mexicano: análisis de los gabinetes de 1920 hasta la fecha*, (México 1973); CARPIZO, Jorge, *El sistema presidencial y el predominio del poder ejecutivo*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México* 107-108 (México 1977); VALADES, Diego, *El poder legislativo mexicano*, en *Revista de Estudios Políticos, nueva época* 4 (Madrid 1978), p. 33 ss.; CAMACHO, Manuel, *Los nudos históricos del sistema político mexicano*, en *La crisis del sistema político mexicano 1928-1977* (México 1977).

caracterizaban por el predominio de los partidos, hasta el punto de haber relegado al presidente más bien a un papel simbólico. Esta situación se revierte a partir de los años 1930. Entonces, se acude al presidente para contrapesar a los partidos. Se busca un equilibrio entre la monocracia y oligarquía. El presidente representa los intereses de la patria frente al partidismo. Con este objeto se refuerzan más y más sus poderes y medios de acción. Hasta que la cuerda se corta por el lado más débil. En 1973 sucumben en los dos países el parlamento y los partidos. Sólo queda en pie el presidente.¹¹⁸

En Brasil y Argentina el renacer monocrático esta ligado a la figura y a la obra de dos grandes caudillos, Getulio Vargas y Juan Domingo Perón. Bajo su impulso el gobierno se transforma radicalmente. Abandona su neutralidad en materia social y económica y asume un papel relevante en estos y otros campos. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial ninguno de los dos pudo evitar un choque con la Fuerzas Armadas. No obstante, la monocracia cuyas bases ellos sentaron revivió incluso promovida por las Fuerzas Armadas.¹¹⁹

5. Gobiernos civiles

A la segunda conflagración mundial no siguió en Iberoamérica una etapa de reconstrucción como en Europa, sino una de crecimiento explosivo, que dio nuevo impulso a la monocracia. A grandes trazos pueden distinguirse dos momentos, uno en el que la iniciativa es principalmente de los civiles y otro en que ella pasa a los militares.

En el primero, Costa Rica y Venezuela consiguieron estabilizar el gobierno sobre la base de un contrapunto entre presidente y partidos, semejante al de Chile o Uruguay.¹²⁰

Colombia, en cambio, optó por una solución no competitiva, como la de México. Pero en este caso el gobierno no fue monopolizado por un partido sino conjuntamente por dos. Al efecto la presidencia se alterna entre ellos. Este bipartidismo, según se le llamó, se implantó en 1958. No se trata de una monocracia, como en México, sino de una nueva forma de oligarquía. Pero ella opera en gran medida a través de un presidente de

¹¹⁸ BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973* (Santiago 1978, 1987^a).

¹¹⁹ MEIRA, Silvio Bastos de, *Evolução política do Brasil 1930-1964*, en *Revista de Ciencia Política* 19, 2, 3 y 4 (Río de Janeiro 1976); JAGUARIBE, Helio, *Sociedad y política en la actualidad brasileña* (Buenos Aires 1985); BUSTOS FERRRO, RAÚL, *Desde Perón hasta Onganía* (Buenos Aires 1969) MARTINEZ, Pedro Santos, *La Nueva Argentina 1946-55*, 2 vol. (Buenos Aires 1979-80); PELLET LASTRA, Arturo, *El Estado y la realidad histórica* (Buenos Aires 1979); MELO, Carlos, *Los partidos políticos argentinos 1943* (Córdoba 1970); ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar y sociedad política en argentina* 2 vol. (París 1978-79, Buenos Aires 1981-1982); POTASH, Robert, *El ejército y la política en Argentina* 2 vol. (Buenos Aires 1971 y 1980); ACUÑA MARCELO, Luis, *De Frondízi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo* 2 vol. (Buenos Aires 1984).

¹²⁰ Ver nota 115.

clara estirpe monocrática. Lo que, a su vez, hizo posible restaurar en Colombia la continuidad gubernativa y la carrera administrativa y judicial que habían desaparecido en el siglo XIX con el fin de la monarquía.¹²¹

En contraste, en otros países la monocracia subsiste o se refuerza, todavía como en el siglo XIX, de un modo más o menos informal. Se alternan entre sí gobernantes civiles y castrenses, constitucionales y extraconstitucionales. Así suceden en Ecuador, Perú, Bolivia, República Dominicana, Salvador o Guatemala.¹²²

Caso aparte es el de Cuba. Allí se implanta de facto, a partir de 1959 el primer Estado totalitario de Iberoamérica, fundado en una ideología, que tiene su foco en la Unión Soviética. Cuba se inserta así dentro del bloque mundial encabezado por esta superpotencia. Portador de la ideología es el partido único gobernante y ejecutor de ella, el caudillo único del partido y del gobierno.¹²³ Desde Cuba se intenta difundir la ideología por el resto de Iberoamérica.

6. Gobiernos militares

Esto fue un detonante de la intervención de las Fuerzas Armadas en los años 1960 y 1970 en países donde los civiles no habían acertado a consolidar la monocracia. Como en los años 1920 se trata de una reacción contra la incompetencia de los políticos de partido. Pero ahora la intervención no tiene ante todo un propósito social, como entonces. Tiene en primer lugar un propósito nacional. La patria está en juego. Los gobiernos son demasiado débiles e impotentes para hacer frente a la subversión promovida desde fuera. Además, su misma incapacidad para resolver los problemas sociales da lugar a que esa subversión pueda encontrar campo abonado en los descontentos. Pero, por sobre todo, hay que imprimir un nuevo dinamismo al gobierno.¹²⁴

Surgen así, uno tras otro, los gobiernos militares de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay. No se trata de una intervención armada transitoria, sino

¹²¹ BRAVO LIRA, (n. 90)

¹²² MENA, Camilo, *Situación de Ecuador*, en GIL VALDIVIA y CHAVEZ TAPIA (n. 2); BOURRICAUD, François, *Poder y Sociedad en Perú contemporáneo* (París 1967, Lima 1967); GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Perú: veinticinco años de evolución política - constitucional (1950-1975)*, en GIL VALDIVIA y CHAVEZ TAPIA ut supra.

¹²³ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de Derecho constitucional comparado* (Madrid 1980), p. 248 ss.

¹²⁴ SOTELO, Ignacio y otros, *Die bewaffnete Technokrat. Militär und Politik in Lateinamerika* (Hanover 1975); CHILD, John, *Inequal Alliance. The Inter - American Military System 1938-1978* (Boulder, Colorado 1980); FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, *Nationale Sicherheit in Lateinamerika* (Heidelberg 1981); ARRIAGADA, Genaro, *El pensamiento político de los militares. Estudios sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay* (Santiago 1981).

duradera. Por eso requiere la colaboración amplia y estable de los civiles. Lo que da a estos gobiernos un carácter cívico militar. Se desdibuja así la contra-posición entre gobiernos civiles y gobiernos castrenses.¹²⁵

Estos gobiernos no son sólo monocráticos. A menudo dejan vigente la constitución, pero le superponen las normas que ellos estimen convenientes. Se colocan así en una posición supraconstitucional. En cuanto tales no son irregulares, sino pasan a tener, a la vez, un carácter regular y regulador. Lo cual viene a ser la antítesis de la anulación del gobierno por las constituciones del siglo XIX. Ahora el gobierno moldea a la constitución según las necesidades del país.

En Brasil, Perú, Chile y Uruguay el gobierno cívico militar tuvo una base monocrática indiscutida, en el presidente. En el primero de estos países se permitió subsistir a los partidos y al parlamento, dentro del marco de la alineación obligatoria en dos partidos. En cambio, en Perú Chile y Uruguay se los mantuvo en receso. En Argentina, por el contrario, falló precisamente la base monocrática. Los presidentes militares fueron depuestos con la misma facilidad y frecuencia que los constitucionales.¹²⁶

En definitiva estos gobiernos cívico-militares terminaron por dejarse absorber igual que los civiles por los problemas de la política cotidiana. Aunque se los llame regímenes militares, no pasaron de ser gobiernos, mejores o peores que los anteriores, pero gobiernos al fin. Por eso no obstante haber alcanzado resultados espectaculares, como en Argentina frente al terrorismo o en Brasil en los años 1970 en materia económica, tuvieron que dejar el poder sin cumplir sus objetivos originales. No fueron derribados, pero no pudieron resistir reveses provocados por ellos mismos, como la guerra de las Malvinas, o independientes de su actuación, como la crisis del petróleo. Así terminaron en un fracaso político en Argentina en 1973 y 1983, en Perú en 1980 y en Uruguay y Brasil en 1985.¹²⁷

7. Eficacia y legalidad

Lo que puede dar lugar a una segunda oportunidad para los civiles. En todo caso, tampoco ellos escapan al imperativo de eficacia del gobierno

¹²⁵ Estos gobiernos militares han despertado mucho interés sobre todo en los Estados Unidos. Pero no se ha hecho todavía un estudio institucional de ellos. Muy penetrante KAHLE, (n. 92), O' DONELL, Guillermo, *Modernización y autoritarismo* (Buenos Aires 1972); LOWENTHAL, Abraham F. (ed), *Armies and Politics in Latin America* (Nueva York 1976); COLLIER, David (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, (Princeton 1979, México 1985); FRANCO, Rolando, *Estado burocrático autoritario y democracia en América Latina*, en *Pensamiento iberoamericano 1* (Madrid 1982). NOHLEN, Dieter, *Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika*, en *Aus Politik und Zeitgeschichte 9* (Bonn 1986).

¹²⁶ PELLET LASTRA (n. 119).

¹²⁷ NOHLEN (n. 125).

que llevó al poder y sacó de él a los militares. La eficacia parece ser el medio más seguro de consolidar un gobierno en Iberoamérica en los años finales del siglo xx. Lo cual vale lo mismo para civiles que para militares.

La eficacia triunfa sobre la legalidad. Con ello parece haberse resuelto, por fin, en Iberoamérica esa larga pugna entre el ideal de gobierno eficiente y realizador del siglo xviii y de gobierno regulado por un parlamento, del siglo xix.

En este sentido es imposible desconocer la significación del renacer de la monocracia en Iberoamérica a partir de los años 1920. Ella ofrece una solución, más o menos inesperada, pero efectiva para la crisis del parlamentarismo. Se cierra el ciclo histórico del constitucionalismo. Se siguen dictando constituciones, pero no ya para restringir el poder y los medios de acción del gobernante unipersonal, en favor de un parlamento. Si en el apogeo del constitucionalismo el parlamento llegó a reducir al gobernante a un papel más bien simbólico, ahora ante el resurgir de la monocracia, el mismo parlamento se ve, a su vez, reducido a un papel simbólico.

Se ha pretendido explicar este fracaso del constitucionalismo en Iberoamérica por la inmadurez de estos países.¹²⁸ Tal vez eso valga para pueblos del África negra que hayan intentado pasar de un estado tribal al constitucionalismo. Pero ciertamente no para pueblos con cinco siglos de historia y de tradición monárquica propia.¹²⁹

No menos descaminados son los intentos de explicar el renacer monocrático de siglo xx en Iberoamérica por la influencia del presidencialismo estadounidense. O de buscar su raíz en los cacicazgos o el caudillismo, manifestaciones informes de monocracia, que más bien parecen serlo de las dictaduras.¹³⁰ Como apunta Sánchez Agesta, el presidente iberoamericano es sucesor de los virreyes y presidentes de la monarquía.¹³¹ Por eso el interés por el presidente estadounidense en el

¹²⁸ Esta explicación se ha convertido en un tópico. Ya en 1927 denuncia LAMAR SCHWEYER nota 91, p.21 la pretendida inexperiencia política de los iberoamericanos como "mentira convencional de nuestra sociología". Por su parte en 1929 señaló CECIL Jane la presencia en Iberoamérica de ideales políticos propios, distintos del constitucionalismo, nota 91. No obstante todavía se habla de inmadurez, como lo hace por ejemplo SACHICA, Luis Carlos, *Un ensayo audaz. El gobierno bipartidista, en Perspectiva del derecho público en la segunda mitad del siglo XX* (Madrid 1969), p. 165.

¹²⁹ FRAGA (n. 114), p. 223.

¹³⁰ GARCÍA CALDERÓN (n. 91); LAMBERT, Jacques, *La trasposition du régime présidentiel hors les Etats Unis: le cas de l'Amérique Latine*, en *Revue de Sciences politiques française* (París 1963); El mismo *América Latina. Estructuras sociales e institucionales políticas* (París 1968, Barcelona 1970); ZEA, Leopoldo, *La democracia y las dictaduras en Hispanoamérica, Emancipación y neocolonialismo* (Caracas 1971); KAHLE (n. 92).

¹³¹ FRAGA IRIBARNE (n. 114), p. 223; SÁNCHEZ AGESTA (n. 123), p. 244. Por su parte KAHLE señala que la opción por la república en lugar de la monarquía fue ciertamente equivocada, por lo menos en el siglo XIX, op. cit. nota 92, p. 12. Lo mismo había planteado MELO (n. 89).

siglo xx se explica por el renacer monocrático y no al revés. Sin ese renacer las imitaciones habrían resultado tan ridículas e inútiles como en el siglo xix. Más aún, si ese siglo no se prestó mayor atención a la monocracia estadounidense, es porque en Iberoamérica prevalecían las oligarquías, contrarias a toda forma de gobernante unipersonal.

8. Ambito de acción del gobierno

La crisis del parlamentarismo liberal es, al mismo tiempo, la de un modo de gobernar y de una noción del gobierno. Por eso hay una estrecha consonancia entre el renacer de la monocracia y el ensanchamiento del radio de acción del poder.

Paralelamente, se superan la anulación del gobernante por el parlamentarismo y su neutralización por el liberalismo, especialmente en materia social y económica.

En el hecho, el primer impulso hacia la monocracia provino de la urgencia de encarar los problemas sociales y económicos. Pero eso no fue más que el principio. A continuación Europa vivió décadas de pesadilla en las que pareció no haber otra alternativa que intensificar más y más la acción de los gobiernos: guerra mundial, totalitarismos, gran depresión, Segunda Guerra Mundial, reconstrucción llevan a autarquía y al dirigismo económico, la intervención, el estatismo y, en fin, la absorción de toda o casi toda suerte de actividades por el Estado. Sólo por los años 1950 comienza en la Europa de este lado de la cortina de hierro una etapa de reflujó de la acción gubernativa. La economía de mercado y la integración económica desplazan a las tendencias autárquicas y al dirigismo.¹³²

Pero todas estas experiencias dejan huellas, a veces duraderas. La Europa de 1945 no vuelve a ser la de 1914. Se ha desvanecido la contraposición entre Estado e individuo, que constituía el ideal del liberalismo. El Estado gendarme ha dejado paso o bien al Estado totalitario o bien al Estado bienestar, dos nuevas formas de Estado de derecho, distintas de la liberal. En el Estado totalitario, el gobierno ha absorbido la esfera del individuo y lo ha invadido todo, algo sin precedentes en la historia. Allí sólo cuenta el acto administrativo y apenas se concibe el contrato privado.¹³³ En el Estado de bienestar, el gobierno se ha hecho responsable de lo que toca a las condiciones básica de vida y su acción se

¹³² JACOBY (n. 94); BRACHER (n. 104).

¹³³ Ver nota 106. JACOBY (n. 94), esp. cap. 8; FEJTO, François, *Histoire des démocraties populaires* (París 1972); MEISSNER, Boris, BRUNNER, Georg y LOWENTHAL, Richard, *Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion*, (Colonia 1978).

conjuga con la de asociaciones intermedias entre él y las personas y con la de las personas mismas. Aquí el acto administrativo es una más entre las formas de vida jurídica. Coexiste con el estatuto y con el contrato.¹³⁴

En suma en la Europa de la segunda post-guerra, la acción del gobierno va mucho más allá de la mantención del orden público, la defensa y otras tareas eminentemente públicas. Bajo diversas modalidades abraza desde velar por las condiciones de vida de los habitantes hasta impulsar el desarrollo económico y tecnológico.

En Hispanoamérica las cosas suceden de otro modo. No se sufren experiencias tan trágicas como las europeas, la guerra y el totalitarismo. Pero se vive bajo la presión de factores no menos apremiantes. Primero son los problemas sociales y económicos de los años 1920, luego, tras la segunda guerra mundial, el acelerado crecimiento de estos países.

Por otra parte, la mentalidad es más proclive que en Europa a un reforzamiento del papel del Estado. Después de todo, no es una novedad. A través de él rebrota bajo nuevas formas de ese ideal de gobierno eficiente y realizador que el constitucionalismo del siglo XIX no había conseguido desarraigar.

Así en estos países el clima era propicio a una expansión de la acción del gobierno. Ella adopta variadas formas. Comienza con un intervencionismo en diversos campos; relaciones laborales, habitacional, sanitarios, provisional, así como monetario, bancario, comercial e industrial. Luego esta acción se intensifica con planes de fomento, inversiones, apoyo a investigación y tecnología. Paralelamente, hay un auge de las asociaciones gremiales y una apertura hacia una economía de mercado.

9. Medios de acción

Esta ampliación del papel del gobierno trae consigo la de los medios de que dispone. Los gobernantes del siglo XX acumulan así poderes y medios de acción superiores a los de cualquier época precedente.

La Administración llega al máximo de su poderío en los Estados totalitarios. Absorbe incluso a la Judicatura y el juez se convierte en simple funcionario, ejecutor de las órdenes del Ministro de Justicia. La Administración se divide en dos ramas, una que vigila, la Policía Secreta y otra que trabaja, la burocracia propiamente tal.¹³⁵

¹³⁴ SAMPAY, Arturo Enrique, *La crisis del Estado de derecho liberal burgués* (Buenos Aires 1942); LUCAS VERDU, Pablo, *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, en *Acta Salamanticensis. Derecho* 2,3 (Madrid 1955); HUBER, Ernst Rudolf, *Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft* (1962), ahora, en El mismo, *Nationalstaat und Verfassungsstaat* (Stuttgart 1965); BADURA, Peter, *Verwaltungsrecht in liberalen und in sozialen Rechtsstaat* (Tübinga 1966); BOCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, en ARNDT, Adolf, *Festschrift* (1969).

¹³⁵ Ver notas 107 y 132.

En todas partes la antigua Administración, articulada bajo las dependencias de los ministerios, se torna insuficiente. Se aumentan los ministerios, las oficinas y el personal, pero nada de esto basta. Se le agregan entonces, otras instituciones, más o menos autónomas que sin ser estatales, están al servicio del gobierno. La floración de estas entidades desborda todos los esquemas. Abarca desde organismos autónomos o descentralizados hasta empresas en la que el Estado tiene participación mayoritaria. De esta suerte se termina por constituir al lado del aparato estatal clásico, un nuevo aparato paraestatal que es característico de esta época. Así por ejemplo en 1976 se contaban en México 124 y 387 empresas paraestatales y en Chile 150 entidades y numerosas empresas.¹³⁶ En los países iberoamericanos esta red de instituciones es uno de los pilares de la monocracia.

10. Procedencia del personal

En Europa el surgimiento de los Estados totalitarios modificó profundamente el reclutamiento del personal. Allí se reservan, en principio, los cargos públicos para los miembros del partido gobernante. Como este detenta el poder en cuanto portador de una ideología, lo ejercita sólo con adeptos a la misma. Pero, a medida que el régimen se estabiliza, los altos dirigentes del partido constituyen una casta dirigente que sustenta al propio régimen.¹³⁷

En los demás países, donde subsiste una carrera administrativa y judicial, pertenecer al partido de gobierno o poseer alguna conexión con el gobernante, si no es requisito, al menos ayuda a alcanzar un puesto público.¹³⁸

En Iberoamérica lo más notorio es el derrumbe del monopolio de los puestos importantes por las oligarquías y los abogados, a partir de los 1920. A ello contribuye el aumento de los cargos y la significación cada vez mayor de los sectores medios. El renacer de la monocracia en algunos países, como México, Colombia y Venezuela, restablece con la estabilidad política, la de los empleados públicos y la carrera administrativa y judicial, que había desaparecido en el siglo XIX con el desgobierno que

¹³⁶ REYES ROMÁN, Gustavo, *Estructura legal de los órganos estatales que actúan en la función administrativa en Chile*, en RDP. 19-20 (Santiago 1977); CARPIZO (n. 116).

¹³⁷ RITTER, Gerhard, *Vom Ursprung des Einparteistaates in Europa*, en *Festschrift Franz Schnabel, Historisches Jahrbuch* 74 (München-Freiburg 1955); DJILAS, Milovan, *La nueva clase. Análisis del sistema comunista* (Nueva York 1956, Barcelona 1957); MOMMSEN, *Beamtenum in Dritter Reich* (Stuttgart 1966); SCHAPIRO, Leonard, *The Communist Party of the Soviet Union* (Londres 1960); JACOBY (n. 131); UNGER, Aryeh L., *The totalitarian Party. Party and people in Nazi Germany and Soviet Russia* (Cambridge 1974); MEISSNER, BRUNNERY LOWENTHAL (n. 132); VOSLENSKY, Michael, *La Nomenklatura. Los privilegiados en U.R.S.S.* (Viena, Zurich, Munich, Innsbruck 1980, Barcelona 1981).

¹³⁸ CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique* (París 1964); JACOBY (n. 94).

siguió al fin de la monarquía.¹³⁹

11. Métodos de trabajo

Si el siglo XIX se caracteriza por la regularización del trabajo de oficina, el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad, se caracteriza por su tecnificación. Los métodos de la antigua burocracia se renuevan. Proliferan las oficinas e instituciones especializadas, con personal de un alto grado de cualificación y se incorporan adelantos como la computación.¹⁴⁰

Entre los Estados totalitarios, la Unión Soviética desarrolla los campos de trabajo forzado tomado del III Reich nazi e implanta la planificación global, con grandes efectos propagandísticos, pero sin mayores resultados prácticos.¹⁴¹ En los demás países sólo se conoce el intervencionismo, que adopta múltiples formas, como la reglamentación, la supervigilancia, los incentivos y las sanciones. Luego, se intentan también formas de planificación abierta o indicativa.¹⁴²

En Iberoamérica prosperan también variadas formas de intervencionismo. En Argentina se ensayan planes quinquenales pero, por cierto, dentro de un clima de libertad que nada tiene que ver con el soviético.¹⁴³ A la gran depresión de 1929 siguen esfuerzos por acelerar la industrialización desde el gobierno. Posteriormente, la política cambia y se orienta más hacia una economía de mercado.

12. Las capitales

En el viejo continente las grandes capitales, en general declinan como consecuencia del fin de la preponderancia mundial de Europa. Londres refleja el fin del poderío inglés, Viena la desintegración del espacio danubiano, Berlín la tragedia de una Alemania dividida. Sólo París crece, pero lo hace a costa de toda Francia.

En Iberoamérica se advierte desde los años 1930 una hipertrofia de las capitales. Su crecimiento se torna anormal, desproporcionado y se hace

¹³⁹ BRAVO LIRA, (n. 121).

¹⁴⁰ JACOBY (n. 94).

¹⁴¹ TUCKER, Robert, *Stalin as revolutionary* (Nueva York 1973); JOHNSON, Paul, *Tiempos modernos* (Nueva York 1983, Buenos Aires 1988).

¹⁴² MANNHEIM, Karl, *El hombre y la sociedad en época de crisis* (1935 trad. castellana Buenos Aires 1936); nueva edición *Libertad y planificación social* (1940 trad. castellana México 1944); El mismo, *Diagnóstico de nuestro tiempo* (1944, trad. castellana México 1944); SANCHEZ AGESTA, Luis, *Planificación económica y régimen político*, en *Revista de Administración Pública* 1,3 (Madrid 1950); FRAGA IRIBARNE, *Planificación y orden jurídico-político*, en *Revista de Estudios Políticos* 80 (Madrid 1955).

¹⁴³ SANTOS MARTINEZ, (n. 118)1, p. 71 ss.

en gran parte a expensas del país. La capital se convierte así en un problema nacional. En él tienen una parte nada despreciable las instituciones de gobierno, la proliferación de entidades estatales y paraestatales. Pero el factor determinante es el éxodo masivo desde los campos, que hace de México una de las urbes más populosas del mundo y que rompe todos los esquemas del crecimiento ordenado, como en Lima. Una excepción es Brasilia, ciudad de nueva fundación, nacida para ser centro político de un país de cerca de 100 millones de habitantes.

V. SÍNTESIS Y CONCLUSIÓN

Todavía no se ha escrito la historia de la monarquía en Iberoamérica. Todo indica que se trata de un tema fundamental, digno del V Centenario del Descubrimiento.

Desde luego la monarquía no conoció en el Nuevo Mundo las vacilaciones y dificultades por las que tuvo que atravesar a lo largo de toda la Edad Media en Europa. Comenzó su carrera en estado adulto, por así decirlo, en la plenitud de su vigor. No encontró fuerzas concurrentes como el feudalismo o los estamentos europeos. En este sentido le fue más fácil realizar en ultramar el ideal de Estado Moderno, que germinaba en la Europa de fines de la Edad Media.

Así vemos que en la primera fase de la expansión ultramarina de Europa, las monarquías española y portuguesa asumen un papel protagónico. En América y Filipinas encuentran un campo de acción incomparablemente más vasto y complejo que el que tenían ante sí las monarquías europeas. Su potencia les permite no sólo abarcar territorios varias veces mayores que toda Europa, sino también integrar los múltiples pueblos que los habitaban, diferentes entre sí por sus creencias y costumbres, su lengua, su cultura y sus modos de vivir. La monarquía lleva a cabo en el Nuevo Mundo la titánica empresa de unir permanentemente bajo su gobierno a una minoría europea y una masa heterogénea de aborígenes. Al efecto, implanta, desde arriba, unos marcos territoriales e institucionales que posibilitan la convivencia estable entre unos y otros.

Pero esta acción tiene una dinámica propia a la que la propia monarquía no es ajena. Dentro de esos marcos se gesta una cultura, genuinamente americana, la cultura indiana, diferente de la europea y de las indígenas, pero con elementos tomados de ellas. La monarquía no se limita a ser una mera forma de gobierno. Ejerce una acción configuradora sobre la naciente sociedad indiana y contribuye poderosamente al surgimiento de esta cultura propia. Desde este punto de vista la monarquía iberoamericana es en los siglos XVI y XVII más fuerte y más moderna en muchos sentidos, que la europea.

Esta relación se invierte en el siglo XVIII, a medida que prende en

Europa el absolutismo ilustrado. Entonces, las monarquías del Viejo Mundo toman la delantera. Pero Iberoamérica no quiere quedarse atrás. Comienza a imitar a Europa. Las monarquías española y portuguesa se comprometen en una ambiciosa acción reformadora. Surge así el ideal de gobierno eficiente y realizador.

El impulso ascensional de Iberoamérica bajo el absolutismo ilustrado se interrumpe en la época de las guerras napoleónicas que provocan la desintegración de la monarquía española y la independencia de Brasil. Se introduce entonces el constitucionalismo, con su ideal de gobierno regulado por un parlamento. Es decir, se opone a la monarquía el predominio de una oligarquía, con su *ethos* republicano. En la práctica esto significa la anulación del gobierno, que se desprestigia y es derribado con gran facilidad. Se entra así en una fase de anarquía y desgobierno. Pocos Estados escapan a esta suerte. Entre ellos están Brasil y Chile cuya estabilidad recuerda a la de Austria y Alemania en Europa.

Múltiples factores, como las guerras mundiales, la gran depresión o el crecimiento vertiginoso de los países iberoamericanos se combinan para producir un reflujo de las oligarquías y un resurgimiento de la monocracia bajo diversas formas. En Iberoamérica este renacer tiene muchas características de un retorno. Esta ligado a una impaciencia por acortar las distancias que la separan de las grandes potencias. Lo que le imprime una extraña semejanza con el ideal ilustrado de gobierno.

La monarquía aparece como una línea vertebral de la historia de Iberoamérica. Su acción es decisiva hasta el siglo XIX. Su eclipse ante la oligarquía en esa centuria se refleja en la inestabilidad política y la rigidez social que por entonces se apoderan del continente. A pesar de no haber acertado a consolidar el gobierno, la oligarquía no tuvo mayores dificultades para consolidar su propia hegemonía social.

A la luz de lo anterior se vislumbra el verdadero alcance del renacer de la monocracia en el presente siglo. En él no sólo parece cerrarse el intermedio oligárquico, constitucional y extranjerizante del siglo XIX. Bajo nuevas formas, todavía no bien definidas pero inconfundibles se reactualiza un ideal propio de gobierno.

Así, en el curso del siglo XX, a medida que se acerca el V Centenario del Descubrimiento, Iberoamérica parece avanzar hacia un reencuentro de su propio camino, el de sus orígenes y el de sus horas más felices.