

LA MONARQUÍA MODERNA EN EUROPA E IBEROAMÉRICA. PARALELO INSTITUCIONAL

Bernardino BRAVO LIRA

SUMARIO: *Introducción. I. Orígenes de la monarquía moderna. II. La monarquía absoluta, siglos XVI a XVIII. III. Monarquía y oligarquía en el siglo XIX. IV. Renacer monocrático en el siglo XX. V. Síntesis y conclusión.*

No es posible que las repúblicas del mundo hayan podido regirse y conservarse en paz y concordia, sin cabeza que las rija y leyes con que sean regidas.

Juan de TORQUEMADA, *Monarquía Indiana*, 11, 1.

El día 7 de septiembre de 1993 el electorado definirá, a través de un plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentario o presidencial) que deban regir en el país.

Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988 artículo 2 transitorio.

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 de 1988 al estatuir que en 1993 se someterá a plebiscito si Brasil permanece como república o se convierte en mo-

narquía.¹ En tal oportunidad los brasileños podían pronunciarse por vez primera 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 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.

ABREVIATURAS

El autor agradece al doctor 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 mi estadía en Francfort.

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

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

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 las demás de América hispana.²

Por otra parte, en toda Iberoamérica se advierte, desde los años 1920, una reacción monocrática. Ella se refleja en la hipertrofia del presidencialismo y la atrofia de los parlamentos en sus dos funciones, legislativa y fiscalizadora. Por todas partes triunfa el gobierno unipersonal y se baten 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.

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 Mundo y Viejo Mundo. La monarquía iberoamericana es originaria de Europa. Más aún, es una prolon-

² Schwartz, Pedro, "Democracia y monarquía en España: los límites de un sistema político mayoritario", comunicación al Simposio Internacional sobre la Democracia Contemporánea, Santiago de Chile, 1986 (a multicopia).

gación ultramarina de las dos monarquías de las penínsulas 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 Góngora,⁴ García-Gallo y Zorraquín,⁵ Pietschmann⁶ y otros.⁷

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

³ Mousnier, Roland, *La monarchie absolue en Europe du Ve siècle à nos jours*, París, 1982.

⁴ Levene, Ricardo, *Historia del derecho argentino*, 11 vol., Buenos Aires, 1945-1958; Góngora, Mario, *El Estado en el derecho indiano. Época 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 Becú, Ricardo, *La organización política argentina en el período hispano*, Buenos Aires, 1959.

⁶ Pietschmann, Horts, *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 materia administrativa y su gestión en las ordenanzas de intendencias de América", *AHJE*, 1980; Bravo Lira, Bernardino, "Monarquía y Estado en Chile", *BACH* 96, 1985, es un anticipo del presente trabajo. El mismo *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago, 1986.

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 aun 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 la expansión subsiguiente. 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 la 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, aun 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*.⁸

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, principalmente artes plásticas, la América barroca está a la altura de

⁸ Bravo Lira, Bernardino, "El otro descubrimiento de América. Independencia política e independencia mental en Hispanoamérica durante el siglo XIX", *La Rioja* 77, Santiago, 1988.

la propia Europa.⁹ En lo demás, asimila y se apropia los aportes europeos según sus propias posibilidades y necesidades, ni más ni menos que 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

Y todos juntos, y cada uno por sí, juraron a Dios e a Santa María y a las palabras de los santos cuatro Evangelios, poniendo sus manos sobre una señal de cruz que el dicho señor teniente allí tenía, que usarian con toda diligencia, fidelidad e buena conciencia los dichos oficios, que así les daba y señor natural, bien así como conviniere al servicio de Dios y de S.M., pro e utilidad de sus vasallos, tierra y naturales de ella, y que todos juntamente, y cada uno por sí, mirará y mirará por el bien y pro de su república, como buenos republicanos, súbditos e vasallos de S. M.

CABILDO DE SANTIAGO, 11 marzo 1541.

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

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.

nuevos derroteros para el estudio de la sociedad estamental,¹⁰ hasta sus recientes *Institutions de France sous la monarchie absolue*, cuyos dos volúmenes aparecieron en 1974 y 1980.¹¹ 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 una sugerente puesta al día de la cuestión.¹²

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 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

¹⁰ Mousnier, Roland, *La venalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Ruán, 1945, París, 1971.²

¹¹ Mousnier, Roland, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, 2 vols., París, 1974 y 1980.

¹² Hartung, Fritz y Mousnier, Roland, *Quelquès problèmes concernat la monarchie absolue* en Comitato di Scienze storiche Congresso internazionale. *Relazioni* 4, Florencia, 1955.

¹³ Mousnier. *op. cit.*, nota 1, p. 50.

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 *Standestaar* 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 aún el gobierno del príncipe.¹⁴

Destaca Mousnier el papel de la guerra exterior o de la amenaza de ella en este paso al absolutismo:

Un primer estado 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.

¹⁴ *Ibidem*, p. 110.

¹⁵ *Ibidem*, p. 141.

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 su 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 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.

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 4.

¹⁷ Pietschmann, *op. cit.*, nota 6.

Para emplear la terminología de Mousnier, no se trató de reconstruir, como en la Edad Media, un cuerpo político determinado. Ni 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 gobernanación.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 tanto, la formación de sociedades nuevas, que difieren tanto de las europeas como de las prehispánicas. 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 grandes espacios y a sus habitantes en muy poco tiempo. Tuvo, a la vez, carácter dispersivo, 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 apresura-

¹⁸ Solórzano Pereira, Juan de, *Disputationem de indiarum iure: sive de iusta Indiarum occidentalium inquisitione, acquisitione et retentione*, Madrid, 1629. Él mismo, *De indiarum iure: sive de iusta Indiarum occidentalium gubernatione*, Madrid, 1639.

ron 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 a la ciudad por el obispado o la 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. 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 en una trilogía escalonada ciudad-patria-monarquía.

Esta cultura indiana fue la primera que alcanzó vigencia continental en América. Se extendió desde el Anáhuac 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

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", *RI* 33 y 34, 1973-1974 da cuenta de unos dos mil títulos. Él mismo (coordinador), *Historia y futuro de la ciudad hispanoamericana*, Madrid, 1986.

²⁰ Así en las actas *v. gr.* 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., 1.

²¹ Sobre el nacimiento de la patria en Brasil, Calmon, Pedro, *Historia civilização brasileira*, Rio de Janeiro, 1934, trad. castellana, Buenos Aires, 1937, esp. cap. VII. En Chile, Meza Villalobos, Néstor, *La conciencia política chilena du-*

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 África 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 África. 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

rante la monarquía, Santiago, 1958. En México Jiménez, Wigberto, "La crisis del siglo XVII y la conciencia nacional en Nueva España", *RI*, pp. 159-162, 1980.

²² Picón Salas, *op. cit.*, nota 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, 1953-1958, 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" *REH* 11, 1986.

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 a menudo, 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 éste.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 transformaran 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 condicionamiento de tipo estamental. No hubo, pues, lugar en Iberoamérica ni para el Estado estamental ni para un conflicto entre

²⁵ Zavala, Silvio, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, 1935, México, 1971.²

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, *op. cit.*, nota 4; Pietschmann, *op. cit.*, nota 6. Próximamente Icaza Dufour, Francisco de, "Los señoríos de vasallos en Indias", *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", *Estudios Americanos* 10, Sevilla, 1951.

²⁷ Lohman Villena, Guillermo, "Las Cortes en Indias", *AHDE* 18, Madrid, 1947; Miranda, José, *Los ideales y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1810*, México, 1978.

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 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 a Brasil en 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

Por ser reyes no se excusan del Consejo y Consejos y, en confirmación tenemos en nuestra España que con ser supremos, tienen sus Consejos y Senados por cuyo parecer se siguen y despachan las cosas. Pero es necesario que haya una cabeza a quien se reduzcan todos estos pareceres, que sea superior a todos.

Juan de TORQUEMADA, *Monarquía indiana*, 11, 11 Sevilla 1613.

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

²⁸ Lahmeyer Lobo, Eulalia María, *Administração colonial luso-espahola nas Americas*, Rio de Janeiro 1952; Garcia, Rodolpho, *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil 1500-1810*, Rio de Janeiro, 1956; Schwartz, Stuart B., *Sovereignty and Society in the colonial Brazil. 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.

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.

1. *Cúspide del gobierno*

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

2. *Gobierno por consejo*

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

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 absolutamente mayor. Por eso su funcionamiento es también más formal y permanente.³⁰

²⁹ Sánchez Bella, Ismael, *Los reinos en la historia moderna de España*, Madrid, 1956; Walsler, Fritz y Wohlfeil Rainer, *Die spanische Zentralbehörden und der Staatsrat Karl V.*, Gotinga, 1959; García-Gallo, Alfonso, *Manual de historia del derecho español*, 2 vols., Madrid, 1959 y 1962, 1982; ⁹ Vicens Vives, Jaime, *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII* (1960), ahora en el mismo, *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Barcelona, 1969; Zorraquín Becú, Ricardo, *La condición jurídica de las Indias*, en II Congreso Venezolano de Historia, *Memoria*, 3 vols., 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 vols., 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", *RCHHD* 11, 1985, ahora en *Orígenes*, nota 4.

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

3. 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 A partir 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 polisindodal, por consejo, al ministerial.

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.³⁴ 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, econó-

³¹ Ver nota 29. Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVIII)*, 2 vols., Madrid, 1972; Tomás y Valiente, Francisco. *El gobierno de la monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVII*, 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 vols., Madrid, 1979.

Maria, *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...* (en prensa).

³³ Bravo Lira, Bernardino, *op. cit.*, nota 7. Últimamente, Barrero García, Ana, *terio de Ultramar (notas para su estudio)* en Margadant, Guillermo Floris, *Homenaje a...* (en prensa).

³⁴ Planitz, Hans-Eckhardt, y Karl August, *Deutsche Rechtsgeschichte* 1950, Graz 1971; ³ Hartung, Fritz, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Stuttgart 1950, 1969; ⁹ Hellbling Ernst, *Osterreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Viena, 1956, 1974.²

mico 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.³⁵ De su lado, la monarquía portuguesa erige a Brasil en virreinato.³⁶

4. *Ámbito 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, la monarquía 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 trata entonces en una fase de consolidación. Su papel configurador está en gran medida cumplido. De ahí en adelante, cede paso 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 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 se extiende al resto de Europa, donde la situación era similar a la de Castilla.

³⁵ Bravo Lira, *op. cit.*, nota 7.

³⁶ Calmon, *op. cit.*, nota 21.

³⁷ Aguiar y Acuña, Rodrigo de, *Sumarios de la Recopilación de las leyes, ordenanzas, Provisiones, Cédulas, Instrucciones, cartas acordadas...*, Madrid, 1628, reimpresso en México, 1677; García-Gallo, nota 32; Góngora, *Studies*, nota 3, p. 73; Matienzo, Juan, *Gobierno del Perú*, ed. Lohmann Villena, Guillermo, Paris-Lima, 1967.

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 con 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, con 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

³⁸ Góngora, *op. cit.*, nota 3; García-Gallo, *op. cit.*, nota 32

³⁹ Ricard, Robert, *La conquête spirituelle du Mexique*, Paris, 1933, trad. cast. México, 1947; Sierra, Vicente A., *Sentido misional de la conquista de América*, Madrid, 1944; Ayala Delgado, Francisco José, "Iglesia y Estado en las Leyes de Indias". *EA* 3, 1949; Armas Medina, Fernando de, *Cristianización del Perú, 1532-1600*, Sevilla, 1963; Gutiérrez de Arce, Manuel, "Regio Patronato Indiano", *AEA*, 11, 1954; Hera, Alberto de la, "El derecho de los indios a la libertad y a la fe", *AHDE* 26, 1956; Gómez 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. Apuntes para una historia por hacer", *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", *AEA* 2, 1945; Hanke, Lewis, *La lucha por la justicia en la conquista de América*, 1949, trad. castellana, Buenos

Un tercer ramo del gobierno temporal, que adquiere desusada relevancia en Indias, es la Real Hacienda. Con sus ingresos sostiene no sólo estos reinos, sino son indispensables a la monarquía para su política europea.⁴¹

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.⁴²

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, sino que promueve y funda universidades, protege la imprenta y la enseñanza.⁴³

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.⁴⁴ 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 dilatada 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 afecten o amenacen, en primer término los

Aires, 1949; Zavala, Silvio, *La defensa de los derechos del hombre en América Latina. Siglos XVI-XVIII*, París, 1963.

⁴¹ Hamilton, Earl J., *American Treasure and the Price revolution in Spain (1501-1650)*, Cambridge, 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 vols., París, 1957-1960; 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, *op cit.*, nota 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 hispano-americanas*, 2 vols., 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 vols., Valladolid, 1979-1980; Levene, Ricardo, *Investigaciones acerca de la historia económica del virreinato del Plata*, 2 vols., La Plata, 1927-1928,¹ Buenos Aires, 1952.²

de orden moral y luego los demás, de orden físico.⁴⁵ 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.

5. 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, y con este fin imprime al gobierno un nuevo acento, realizador. Se empeña en difundir las luces en todos los estados de la sociedad, lo que se define como policía o alta policía.⁴⁶

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 éstos, 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.

⁴⁵ Matienzo, *op. cit.*, nota 37. Solórzano Pereira, *op. cit.*, nota 18, y *Política Indiana*, Madrid, 1647, varias ed. posteriores, la última 2 vols., Madrid, 1972; Góngora, *El Estado...*, *op. cit.*, nota 3; Miranda, *op. cit.*, nota 27.

⁴⁶ Lhéritier, Michel, "Le rôle historique du despotisme éclairé", *BCISH* 1, 1928; Palacio Atard, Vicente, "El despotismo ilustrado español" *Arbor* 22, Madrid, 1947; Sánchez Agesta, Luis, *El pensamiento político del despotismo ilustrado* Madrid, 1953; Bussi, Emilio, *Evoluzione storica del tipo di Stato*, Cagliari, 1954; Aretin, Karl Otmar Freih. von, *Der Aufgeklärte Absolutismus*, Colonia, 1974; Kopéczki, Bela y otros, *L'Absolutisme éclairé*, Budapest-París, 1985

⁴⁷ Góngora, *Studies*, nota 3.

Un temprano ejemplo de ello fue el llamado motín de Esquilache de 1766 en España, que sirvió para moderar el ritmo de las reformas.⁴⁸ Posteriormente, hubo estallidos mucho más graves en Iberoamérica 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

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.

⁴⁸ Eguía, Carlos R., *Los jesuitas y el motín de Esquilache*, Madrid, 1947; Rodríguez 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", *Estudio agustiniano*, Madrid, 1976; Corona Baratech, Carlos, "Los sucesos de Badajoz...", y Olaechea, Rafael, "Contribución al estudio del motín de Esquilache", ambos en Frutos Cortés, 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; Gotle, Jürgen, *Repartos y rebeliones. Tupac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*, Lima, 1980; O. Phelan Godoy Scarlet, *Rebellions and Revolts in Eigtheeth 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, Revolutionar von Gottesgnaden*, Graz-Viena, Colonia, 1979; Mikoletzky, H. L., *Joseph II Herrscher zwischen den Zeiten*, Gotinga, 1979.

Recoge la experiencia del Viejo Mundo y sobre esa base elabora un régimen propio bastante más perfeccionado.

Desde luego, en América no se conocen prácticamente los oficios dados en feudo, que aun subsisten 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 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 las audiencias, hasta los últimos escalones de los cuatro ramos: gobernadores y corregidores en el 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.

⁵¹ Góngora, *Studies*, nota 3; Suárez Fernández, Luis y otros, *El Consejo de Indias en el siglo XVI*, Valladolid, 1970; Pietschmann, *op. cit.*, nota 6; Bravo Lira, Bernardino, "Oficio y oficina, dos etapas en la historia del Estado indiano", *RCHHD* 8, 1981.

⁵² Ver nota 1, p. 191.

⁵³ Ver número 51.

⁵⁴ Vicens Vives, *op. cit.*, nota 29; Maravall, *op. cit.*, nota 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, *op. cit.*, nota 28; Bravo Lira, Bernardino, *op. cit.*, nota 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

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

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

de oficios públicos en Indias", *CIHDI* 3, 1972. Él mismo, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, 1972. Él mismo, "Ventas y renunciaciones de oficios públicos a mediados del siglo XVII", *CIHDI* 4, 1976; Muro Romero, Fernando, "El beneficio de oficios públicos con jurisdicción en Indias", *AEA* 35, Sevilla, 1978.

⁵⁶ Peit, Dietmar, *Untersuchungen zur Staats-und Herrschaftsmetaphorik*, Munich, 1933; Stolberg, Barbara, *Staat als Machine*, Berlin, 1987.

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 vols., Madrid, 1969. Él mismo, *op. cit.*, nota 32; Mariluz Urquijo, José María, *Orígenes de la burocracia rioplatense. La secretaría del Virreinato*, Buenos Aires, 1974; Pietschmann, *op. cit.*, nota 28; Bravo Lira, Bernardino, *op. cit.*, nota 51; Bermejo Cabrero, José Luis, *Estudios sobre la administración central española*, Madrid, 1982.

⁵⁸ Martíre, Eduardo, "El estatuto legal de oficial de la administración pública al crearse el virreinato del Río de la Plata", *CIHDI* 4, 1976. Él 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, *REHJ* 1, 1976. Él mismo nota 7.

⁵⁹ Fellner, Thomas y Kretschmayrs, Heinrich, continuada por Friedrich Walter, *Die österreichische Zentralverwaltung*, 5 tomos, Viena, 1907-1956, 2, 1, 1. *Die Zeit Joseph II und Leopold II (1780-1792)*, Viena, 1950, p. 323. Él mismo Walter,

Indias este dualismo tiene una expresión institucional. Mientras la administración se monta sobre la base de oficinas y empleado, 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. En las centroeuropeas y Rusia, donde la vida urbana es más débil, recurren a nobles, propietarios o señores, y forman 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 a la de Castilla y a la de las 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

Österreichische Verfassungs-und Verwaltungsgeschichte, Viena-Colonia-Graz, 1972, esp. p. 100; Hausherr, Hans, *Verwaltungseinheit und Ressorttrennung*, Berlín, 1953.

⁶⁰ Bravo Lira, *op. cit.*, notas 58 y 7.

⁶¹ Ver nota 1, p. 196.

⁶² Para Castilla Maravall, ver nota 30; García Marin, *op. cit.*, nota 54; Fayard, Janine, *Les membres du conseil de Castille à l'époque moderne (1621-1746)*, Ginebra-Paris, 1979; Pelorson, Jean-Marc, *Les letrados, juristes castillans sous Philippe III*, Le Puy en Velay, 1980; Bermejo, *op. cit.*, nota 57; Tomás y Valiente, *op. cit.*, nota 31; Moles Ribalta, *op. cit.*, nota 30. Para Indias, Schaefer, *op. cit.*, nota 30; Gildas, Bernard, *Sécrétariat d'état et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra, 1972; Pietschmann, *op. cit.*, nota 54; García-Gallo, *op. cit.*, nota 30.

⁶³ Comparato, Vittor Ivo, *Ufficie società a Napoli 1600-1617. Aspetti de l'ideologia del magistrato nell'età moderna*, Florencia, 1974; Schaefer, *op. cit.*, nota 30; Radaelli, Sigfrido, *La institución virreinal en Indias*, Buenos Aires, 1957; Lohman Villena, Guillermo, *Las relaciones de los virreyes del Perú*, Sevilla, 1959; Góngora, *op. cit.*, nota 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; Muro Romero, Fernando, *Las presidencias y gobernaciones en Indias (siglo XVI)*, Sevilla, 1975.

⁶⁴ Díez, Ángeles 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 vols., Sevilla, 1972.

Otro nivel está 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 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

⁶⁵ Cunningham, Charles Henry, *The Audiencia in the Spanish colonies. As illustrated by the audiencia of Manila 1583-1800*, Berkely, 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... op. cit.*, nota 4; Sánchez Bella, Ismael, "Las audiencias y el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)", *REHJ* 2, 1977; Burkholder, Marck A. y Chandler, Dewitts, *Bio-graphical Dictionary of Audiencia Ministers in the Americas 1687-1821*, Westport-Londres, 1982; López Bohórquez, Ali Enrique, *Los ministros de la Audiencia de Caracas (1786-1810)*, Caracas, 1984.

⁶⁶ Bravo Lira, *op. cit.*, nota 24.

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 *Estudios sobre la época de Carlos III en el reino de Chile*, Santiago, 1989.

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 polisínodal, 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 con 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, especializada para determinadas materias, como hacienda, guerra, Hermandad u Órdenes.⁶⁸

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 válido o primer ministro.⁶⁹

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

⁶⁸ Ver notas 29 y 62. Real Díaz, Joaquín, "El Consejo de Cámara de Indias: Génesis de su fundación", *AEA* 19, 1962; Tanzi, Héctor José, "La Junta de Guerra de Indias", *RCHHD*, 1969.

⁶⁹ Schaefer y García Gallo, *op. cit.*, nota 30; Tomás y Valiente, Francisco, *Los validos en la Monarquía española del siglo XVI: Estudio institucional*, Madrid, 1963.

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.⁷⁰

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.⁷¹

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 es-

⁷⁰ García-Gallo, Alfonso, *Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI* (1970), ahora en *Estudios* nota 4. El mismo, *La evolución de la organización territorial de las Indias desde 1492 a 1824* (1980), ahora en *Orígenes op. cit.*, nota 4; Muro Romero, *op. cit.*, nota 63.

⁷¹ Muñoz Feliú, Raúl, *La Real Audiencia de Chile*, Santiago, 1937. Ver nota 65.

⁷² Silva Vargas, Fernando, "Esquema de la Real Hacienda en el Chile indiano (siglos XVI y XVII)", *RCHHD* 4, 1965; Sánchez-Bella, Ismael, *op. cit.* nota 41.

⁷³ Escudero, *op. cit.*, nota 57.

⁷⁴ Mariluz y Pietschmann, *op. cit.*, 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", *RCHHD* 14, 1988 (en prensa).

⁷⁶ Céspedes del Castillo, Guillermo, "Reorganización de la hacienda virreinal peruana en el siglo XVIII", *AHDE*, 1953; Staft, Agnes, "La renta del tabaco en el Chile de la época virreinal", *AEA* 18, 1961; Góngora, *Studies, op. cit.*, nota 3; Silvia Vargas, Fernando, *op. cit.*, nota 57. El mismo, "Perú y Chile, Notas sobre sus vinculaciones administrativas y fiscales (1785-1800)", en *H.* 7, 1984.

estructura colegial en las audiencias y en 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 el 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 gobierno y, por 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 cabeza de extensos 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.

⁷⁷ Ver nota 58.

⁷⁸ Ver nota 1, p. 220.

⁷⁹ Ver nota 19.

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 Chaicao, 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.

III. MONARQUÍA Y OLIGARQUÍA EN EL SIGLO XIX

Este gobierno segundo de la república llamado oligarquía, que consiste en el gobierno de algunos hombres particulares y nobles constituidos para este gobierno: no es tan bueno como el pasado, [...] pero tiene muchos defensores que prueban lo contrario.

Juan de TORQUEMADA, *Monarquía india-na*, 11, 10, Sevilla 1613.

Justo es decir que estas oligarquías han tenido, a veces, sentido de sus responsabilidades y gobernado eficientemente

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 Gandía, 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.

el país. La oligarquía chilena del sig'lo XIX es un modelo de ellos.

Carlos R. MELO, *Hispanoamérica y la lucha por la organización política*, Buenos Aires, 1961.

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

⁸² Ver nota 1, pp. 224 y ss.

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, inmanente, sus virtualidades como forma de 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 en cuanto tal se lo contrapone a la sociedad.

En la medida en 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 seudoparlamentarismo (*Scheinparlamentarismus*). Expresión de este, 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 en Austria.⁸⁷

⁸³ Hartung y Hellbling, *op. cit.*, nota 34; Walter, *op. cit.*, nota 59.

⁸⁴ Hintze, Otto, *Das monarchische Prinzip und die Konstitutionelle Verfassung* (1911), ahora en el mismo *Gesammelte Aufsätze*, 3 tomos, 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 monarchischen Prinzip", en Mayer, Theodor (ed.), *Das Königtum*, Lindau-Constanza 1956, ahora Darmstadt, 1963; Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 5 tomos, Stuttgart, 1957-66, 3, p 12.

⁸⁵ Albrecht, Eduard, "Rezension über Maurenbrechers Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts", *Göttingische gelehrte Anzeigen* 150-151 y 152, 1837, ahora reedición especial, Darmstadt 1962; Denzer, Horst, "Die Ursprünge der Lehre von der juristischen Person", en *La Formazione storica del Diritto Moderno in Europa*, 3 vols., Florencia, 1976, 3, 1189; Quaritsch, Helmut, *Staat und Souveränität*, Francfort 1970, esp. pp. 481. ss.; Kunish, Johannes, *Staatsverfassung und Mächtepolitik*, Berlin, 1979, esp. pp. 21 y ss.

⁸⁶ Bernatzik, Edmund, *Republik und Monarchie*, Tübinga, 1919.²

⁸⁷ Hartung y Hellbling, *op. cit.*, nota 34; Walter, *op. cit.*, nota 59; Huber, *op. cit.*, nota 84; Beyme, Klaus von, *Die parlamentarische Regierungssysteme in Europa*, 1970; Brauner, Wilhelm, "Die Entstehung des parlamentarismus 1861-1867 und seine Weiterentwicklung", en Schambeck M (ed.), *Österreichischer Parlamentarismus*, Berlin, 1986.

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

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.⁸⁹

Otro tanto sucede con la monarquía portuguesa. Al independizarse Brasil, se quiebra en dos, una constituida por Portugal y sus territorios ultramarinos y la otra por Brasil. Las dos 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 asambleas o parlamento. Rompen así con el ideal de gobierno de la monarquía ilustrada e inician la demolición del gobernante eficiente y realizador, que es su expresión institucional.⁹⁰

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", *BACH* 97, 1986.

⁸⁹ Melo, Carlos R., "Hispano-américa y la lucha por la organización política", *RI* 12, 1961; Bravo Lira, *op. cit.*, nota 7. El mismo, "Etapas históricas del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1811-1980)", *REHJ*, 5, 1980.

⁹⁰ Bravo Lira, Bernardino, "Centenario de la Constitución colombiana de 1886. Estudio institucional", *REHJ* 11, 1986.

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 constituciones que ocuparan su lugar.⁹¹ En la práctica, las constituciones traban 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.

Al imposibilitar a las oligarquías para asumir la sucesión de la monarquía, como lo había 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 la precedió, 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 o 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 hacen reaparecer al gobenante unipersonal. Por último, porque, en lugar de someterse a la Constitución, a

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.

⁹² Ver nota 91. Wilgus A. Curtis (ed.), *South American Dictators during the First Century of independencía*, Nueva York, 1963; Mörner, Magnus, "Caudillos y militares en la evolución hispanoamericana", *Journal of Inter-American Studies*, 2, Gainesville (Florida), 1960; Köchle, Günter, "Diktatur und Militärherrschaft in Lateinamerika", *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 vols., Milán, 1987.

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. Ésta es, sin ir más 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, como Paraguay bajo José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840); Carlos Antonio (1842-1862) y Francisco Solano López (1862-1870); Guatemala bajo Rafael Carrera (1844-1848 y 1852-1865); Justo Rufino Barrios (1873-1885) y Manuel Estrada (1898-1920); México bajo Porfirio Díaz (1875-1911), y Venezuela bajo Antonio Guzmán Blanco (1870-1877, 1879-1884 y 1886-1888) y Juan Vicente Gómez (1908-1935).

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, 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 la antítesis de Francia y recuerdan a las monarquías centroeuropeas, de Austria y Alemania.⁹³

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 los jefes militares apoyan o

⁹³ Bravo Lira, *op. cit.*, notas 7 y 89.

combaten a determinado partido o los caudillos se sirven de los partidos para perpetuarse en el poder.⁹⁴

3. *Ámbito 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.

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 del 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

⁹⁴ Jacoby, Henry, *Die Bürocratisierung der Welt*, Neuwied, Berlin, 1969, trad. castelana, México, 1972.

la seguridad de que carece. 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 severa 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 Legislativo.⁹⁵

En el mundo hispanoparlante éste es, en cambio, un periodo 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 francés.⁹⁶

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. 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 jueces.⁹⁷

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 administración.⁹⁸

⁹⁵ Chevalier, Jean Jacques, *Histoire des institutions politiques 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.

⁹⁷ Moya C. *Burocracia y sociedad*, Madrid, 1972; Bermúdez Aznar, Agustín, "El modelo histórico del funcionario público en España (siglos XVI-XX)", en *Università degli Studi di Perugia, L'educazione giuridica* 5 vols. Perugia, 1975-8,4,1.

⁹⁸ Bravo Lira, *op. cit.*, nota 58.

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 sociales.⁹⁹ En cambio, donde el gobierno de partido no tiene contrapeso, los favores partidistas, a menudo inconfesables, suelen reemplazar a los antiguos lazos estamentales.

En los países hispanos e hispanoamericanos poco pueden hacer 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, los abogados desempeñan todos o casi todos los cargos, no sólo públicos sino también privados.¹⁰¹

⁹⁹ Para Austria: Hoffmann, 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 de Habsburgermonarchie" en Università degli Studi di Perugia, *L'educazione giuridica*, nota 97, 14, 2. Más bien descriptivo Schimetschek, Bruno, *Der österreichische Beamte*, Viena, 1984.

¹⁰⁰ Bulnes, Francisco, *El porvenir de las naciones hispano americanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*, México, 1899, p. 243; Jaurétche, 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 römischen Rechtes für die Lateinamerikanische Universität in 19 und 20. Jahrhundert", en Catalano, Pierangelo (director), *Diritto Romano e Università nell'America latina*, AHI 2, Camerino Sassari, 1973.

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 solo.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.

IV. RENACER MONOCRÁTICO EN EL SIGLO XX

De donde viene a concluir, ser mucho mejor, ser gobernada la República y reino por uno solo que por muchos reyes o senadores. Y este gobierno se llama Monocracia o Monarquía, que en excelencia y dignidad precede a los otros dos estados que son del gobierno de más gente que uno (oligarquía y democracia).

Juan de TORQUEMADA, *Monarquía Indiana*. 11,10 Sevilla 1613.

¹⁰² García de Enterría, Eduardo, *Estructura orgánica y administración consultiva* en el mismo, nota 95.

El día 7 de septiembre de 1993 el electorado definirá, a través de un plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentario o presidencial) que deban regir en el país.

Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988, art. 2 transitorio.

El siglo XIX 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, van más lejos en el renacer de la monocracia, cuando se produce el reflujó de la oligarquía.

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 hombres de partido, por medios de difusión de corto alcance, como discursos, artículos de prensa o mítines.¹⁰³

¹⁰³ 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*

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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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 veinte, 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.¹⁰⁶

No parece haber otra alternativa. Trae el fracaso del parlamentarismo liberal, emerge el totalitarismo socialista en sus dos vertientes: soviética, fundada en el socialismo internacional y nazi, fundada en el nacionalsocialismo.¹⁰⁷ La dictadura se presenta, pues, como el último recurso para enfrentar la amenaza totalitaria.

(Munich 1968), Barcelona, 1971; Brauner, Wilhelm, *Politische Staaten und Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Viena, 1984.

¹⁰⁴ Góngora, Mario, *Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la historia de Chile* (1979), ahora el mismo *Ersayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, 1988, p. 292.

¹⁰⁵ Nolte, Ernst, *El fascismo y su época* (Munich 1963), Barcelona, 1970; Bracher, Karl Dietrich, *Zeit der Ideologien*, Stuttgart, 1982.

¹⁰⁶ Bainville y Brauner, *op. cit.*, nota 103.

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, Eric, *Die Politische Religionen*, Estocolmo, 1929; el mismo, "Religionsersatz, 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*

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

20th. Century, Londres, 1981; García Pelayo, Manuel, "La transfiguración del poder", *Revista de Ciencias Sociales*, Puerto Rico, 1957, ahora en su *Los mitos políticos*, Madrid, 1981, pp. 38 y ss.; Nolte, Ernest, notas 102 y 104; Seidel, Bruno y Jenker, Siegfried (ed.), *Wege der Totalitarismusforschung*, Darmstadt, 1968, reúne trabajos de varios autores; Schiapiro, Leonard, *Totalitarism*, Londres, 1972; Besançon, Alain, *Les origènes intellectuels du léninisme*, París, 1977, trad. castellana, Madrid, 1980; Polin, Claude, *L'esprit totalitaire*, París, 1977; Funke, Manfred (editor), *Totalitarismus*, Dusseldorf, 1978; Fernando Huerta, Joaquín, *La noción del totalitarismo*, Santiago, 1979; el mismo, "Nueva aproximación a la teoría del totalitarismo", *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, *op. cit.*, nota 94, esp. p. 109; Fraga Iribarne, Manuel, *La crisis del Estado*, Madrid, 1958.

¹⁰⁹ Jacoby, *op. cit.*, nota 94.

¹¹⁰ Bracher, Karl Dietrich, "Europa in der Krise", *Propylen Gechichte Europas*, vol. 6, Francfort-Berlin-Viena (1976), 1979, esp. pp. 332 y ss; el mismo, *op. cit.*, nota 105.

¹¹¹ Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, 11 vols., París, 1966-72; 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.

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 les 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 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 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 mayoría absoluta de la población, en cambio, estaba dispuesta a aceptar y aun a reclamar un gobierno fuerte, más todavía si aseguraba preocuparse por problemas como los de 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 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 de las potencias industriales. Lo cual, exige más poderes y medios de acción para los gobernantes y

¹¹² Ver nota 104.

¹¹³ Basadre, Jorge, *prólogo* a Távora, Santiago, *Historia de los partidos*, Lima, 1951, pp. LXIX-LXX.

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 en 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 el carisma personal. Es el caudillo o político de multitudes. El auge de estos dos factores arranca a 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, 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 el gobernante unipersonal no tiene 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 hacerlo posible se articula una red, cada vez más tupida, de instituciones estatales y paraestatales, las cuales quedan bajo la dependencia del gobernante. Así pues, a la atrofia del parlamento corresponde 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", *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*, Rio de Janeiro, 1958; Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM 1974, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977; Nogueira Alcalá, Humberto, "Los regímenes presidencialistas en América Latina. Teoría y práctica". *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 intente 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 XIX, con extraconstitucionales, propios del siglo XX. El presidente reúne dos calidades, 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 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 los de los antiguos virreyes e incluso del propio rey.

¹¹⁶ Gros Espiell, Héctor, *El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El predominio*, nota 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", *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año IV, 11 y 12, México, 1970; Serra Rojas, Andrés, "La función constitucional del presidente de la República", *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, 1962; Gaxiola F., Jorge, "La presidencia de la República", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 49, México, 1963; Portes Gil, Emilio, *Autobiografía de la Revolución mexicana*, México, 1964; Fix-Zamudio, Héctor, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", *Cuadernos de Derecho Comparado* 6, México, 1967; Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de 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", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, pp. 107-108, México, 1977; Valadés, Diego, "El Poder Legislativo mexicano", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época 4, Madrid, 1978, pp. 33 y ss.; Torre Villar y García Laguardia, nota 7-138, 144-157, 171-184, 225-542; Camacho, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", *La crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*, México, 1977.

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 caracterizaban por el predominio de los partidos, hasta el punto de haber relegado al presidente a un papel más bien 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 monocracia y oligarquía. El presidente representa los intereses de la patria frente al partidismo. Con este objeto se refuerzan más y más su 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 está ligado a la figura y a la obra de dos grandes caudillos, Getúlio 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 las 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 ex-

¹¹⁸ Bravo Lira, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973*, Santiago, 1978, 1987.²

¹¹⁹ Meira, Silvio Bastos de, "Evolução política do Brasil 1930-1964", *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 Fierro, Raúl, *Desde Perón hasta Onganía*, Buenos Aires, 1969; Martínez, Pedro Santos, *La nueva Argentina 1946-1955*, 2 vols., Buenos Aires, 1979-1980; 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 vols. (Paris 1978-1979), Buenos Aires, 1981-1982; Potash, Robert, *El ejército y la política en Argentina*, 2 vols., Buenos Aires, 1971 y 1980; Acuña Marcelo, Luis, *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, 2 vols., Buenos Aires, 1984.

plosivo, 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 clara estirpe monocrática. Lo que, a su vez, hizo posible restuarar en Colombia la continuidad gubernativa y la carrera administrativa y judicial que habría 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, El 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.

¹²⁰ Ver nota 115.

¹²¹ Bravo Lira, Bernardino, "Centenario de la Constitución colombiana de 1886. Estudio institucional", *REHJ* 11, 1986.

¹²² Mena, Camilo, "Situación de Ecuador", en Gil Valdivia, Gerardo y Chávez Tapia, Jorge (ed.) *Evolución de la organización político-institucional de América Latina 1950-1975*, 2 vols., México, 1978-1979; Bourricaud, François, *Poder y sociedad en Perú contemporáneo* (París, 1967), Lima, 1967; García Belaúnde, Domingo, "Perú: veinticinco años de evolución política-constitucional (1950-1975)", en Gil Valdivia y Chávez Tapia *v. supra*.

¹²³ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, 1980, pp. 248 y ss.

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 afuera. 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, Perú, Chile, Uruguay. No se trata de una intervención armada transitoria, sino 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 contraposición 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 que 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.

¹²⁴ Sotelo, Ignacio y otros, *Die bewaffnete Technokraten. 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.

¹²⁵ Estos gobiernos militares han despertado mucho interés sobre todo en los Estados Unidos. Pero no se ha hecho todavía una estudio institucional de ellos. Muy penetrante, Kahle, Günther, "Diktatur und Militärrherrschaft in Lateinamerika", *Zeitschrift für Lateinamerika* 19, Viena, 1981; O'Donnell, Guillermo, *Moderización 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.

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 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 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.

¹²⁶ Peller Lastra, *op. cit.*, nota 119.

¹²⁷ Nohlen, *op. cit.*, nota 125.

Se siguen dictando constituciones, pero no ya para restringir el poder y los medios de acción del gobernante unipersonal, en favor de un parlamento, sino, al revés, para reforzarlos, sin prestar apenas atención al 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 del 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 del 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 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 en 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.

¹²⁸ Esta explicación se ha convertido en un tópico. Ya en 1927 denuncia Lamar Schwyer, 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, Sábica, 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, *op. cit.*, nota 114, p. 223.

¹³⁰ García Calderón, *op. cit.*, nota 91; Lambert, Jacques, "La transposition du régime présidentiel hors les États Unis: le cas de l'Amérique Latine", *Revue de Sciences Politiques Française*, Paris, 1963; el mismo, *América Latina. Estructuras sociales e institucionales políticas* (Paris 1968), Barcelona, 1970; Zea, Leopoldo, *La democracia y las dictaduras en Hispanoamérica, emancipación y neocolonialismo*, Caracas, 1971; Kahle, *op. cit.*, nota 125.

¹³¹ Fraga Iribarne, *op. cit.*, nota 114, p. 223; Sánchez Agesta, *op. cit.*, nota 123, p. 244. Por su parte, Kahle señala que la opción por la república en lugar de las monarquías fue ciertamente equivocada, por lo menos en el siglo XIX, *op. cit.*, nota 125, p. 12. Lo mismo había planteado Melo, *op. cit.*, nota 89.

8. *Ámbito 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 la autarquía y el 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 reflujo 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 de 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 contacto privado.¹³³ En el Estado de bienestar, el gobierno se ha hecho responsable de lo que toca a las condiciones básicas de vida, y su acción se conjuga con la de asociaciones intermedias entre él y las personas y con la de las personas mismas. Aquí

¹³² Jacoby, *op. cit.*, nota 94; Bracher, *op. cit.*, nota 104.

¹³³ Ver nota 106. Jacoby, *op. cit.*, nota 94, esp. cap. 8; Fejtö, François, *Histoire des démocraties populaires*, París, 1972; Meissner, Boris, Brunner, Georg y Löwenthal, Richard, *Einparteisystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion*, Colonia, 1978.

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 posguerra la acción del gobierno va mucho más allá del mantenimiento 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, sanitario, previsional, 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 precedentes.

¹³⁴ Sampay, Arturo Enrique, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués*, Buenos Aires, 1942; Lucas Verdú, Pablo, "Estado liberal de derecho y Estado social de derecho", en *Acta Salmanticensis*, Derecho 2, 3, Madrid, 1955; Huber, Ernst Rudolf, *Rechtsstaat und Sozialstaat in der moderner Industriegesellschaft* (1962), ahora en él mismo, *Nationalstaat und Verfassungsstaat*, Stuttgart, 1965; Badura, Peter, *Verwaltungsrecht in liberalen und in sozialen Rechtsstaat*, Tubinga, 1966; Bockenförde, Ernest Wolfgang, "Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs", en Arndt, Adolfo, *Festschrift*, 1969.

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

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 bastó. 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 las 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 éste 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

¹³⁵ Ver notas 107 y 132.

¹³⁶ Reyes Román, Gustavo, "Estructura legal de los órganos estatales que actúan en la función administrativa en Chile" *RDP* 19-20, Santiago, 1977; Carpizo, *op. cit.*, nota 116.

¹³⁷ 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, *op. cit.*, nota 131; Unger, Aryeh L., *The totalitarian Party. Party and people in Nazi Germany and Soviet Russia*, Cambridge, 1974; Meissner, Brunner y Lowenthal, *op. cit.*, nota 132; Voslensky, Michael, *La Nomenclatura. Los privilegiados en URSS* (Viena Zurich-Munich Innsbruck 1980), Barcelona, 1981.

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 años 1920. A ello contribuye el aumento de los cargos y la significación cada vez mayor de los sectores medios. El renacer de la monocracia ha permitido en algunos países, como México, Colombia y Venezuela, restablecer, con la estabilidad política, la de los empleados públicos y la carrera administrativa y judicial, que habría desaparecido en el siglo XIX con el desgobierno que 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 tomados 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

¹³⁸ Crozier, Michael, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, 1964; Jacoby, *op. cit.*, nota 94.

¹³⁹ Bravo Lira, *op. cit.*, nota 121.

¹⁴⁰ Jacoby, *op. cit.*, nota 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; él mismo, *Diagnóstico de nuestro tiempo* (1944), trad. castellana, México, 1944; Sánchez Agesta, Luis "Planificación económica y régimen político", *Revista de Administración Pública*, 1, 3, Madrid, 1950; Fraga Iribarne, "Planificación y orden jurídico-político", *Revista de Estudios Políticos* 80, Madrid, 1955.

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.

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 heterógena 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 no es ajena la monarquía. 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 una cultura propia. Desde este punto

¹⁴³ Santos Martínez, *op. cit.*, nota 118, 1, pp. 71 y ss.

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. La monarquía se compromete 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 la 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 Austria y Alemania en Europa.

Diversos factores, como las guerras mundiales, la gran depresión o el crecimiento vertiginoso de los países iberoamericanos, se combinan para producir un reflujó de las oligarquías y un resurgimiento de la monocracia bajo diversas formas. En Iberoamérica este renacer tiene muchas características de un retorno. Está 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.