

N° 184
AÑO LVI
JULIO - DICIEMBRE
1988



REVISTA DE DERECHO

**UNIVERSIDAD DE
CONCEPCIÓN**

**Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales**

EL RENACER MONOCRATICO EN IBEROAMERICA DURANTE EL SIGLO XX. Raíz y razón del presidencialismo*

BERNARDINO BRAVO LIRA
Academia Chilena de la Historia
Universidad de Chile

"No es posible que las repúblicas del mundo hayan podido regirse y conservarse en paz y concordia, sin cabeza que las riga y leyes con que sean regidas". Juan de Torquemada. *Monarquía Indiana*, 11,1 Sevilla 1613.

"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.

A muchos los tomó por sorpresa el llamado a plebiscito en Brasil para decidir si se mantiene la república o se la sustituye por una monarquía. Así lo dispuso la reciente Constitución de 1988, que ordenó realizar la consulta en 1993¹.

No deja de ser sugerente que esta decisión se adopte antes de cumplirse un siglo del golpe de Estado incruento que en 1889 derribó la monarquía en Brasil. Por primera vez, después de cien años, los brasileños podrán pronunciarse sobre su régimen de gobierno.

Sin embargo, lo que ocurre en Brasil no es tan asombroso, al menos si se lo examina en el contexto de los demás países iberoamericanos. Cualquiera que esté medianamente al tanto de sus transformaciones institucionales ocurridas desde los años 1920 a esta parte, lo encontrará perfectamente normal y explicable.

Una mirada retrospectiva a los últimos 70 años lo confirma de un modo inequívoco. Es lo que intentaremos mostrar en las páginas que siguen.

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.

* Anticipo del estudio "La monarquía moderna en Europa y en América. Paralelo institucional", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho I*, México (en prensa).

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

CUSPIDE 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 reflujo 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 mítines².

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* republicano³. 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 mítines⁴.

En Europa el signo más evidente de la crisis es la atrofia del parlamento en sus dos funciones capitales, legislar y fiscalizar, cuando no lisa y llanamente su eliminación. Uno tras otro sucumben en los años 20, como árboles nuevos, sin raíces, abatidos por un vendaval. En contraste surgen gobiernos y partidos extraparlamentarios, esto es, ajenos a la negociación entre distintos partidos o a la lucha competitiva entre ellos por el poder. En pocos años Europa se cubre de dictaduras⁵.

No parece haber otra alternativa. Tras el fracaso del parlamentarismo liberal emerge el totalitarismo socialista en sus dos vertientes: soviética, fundada en el socialismo internacional, y nazi, fundada en el nacional socialismo⁶. La dictadura se presenta, pues, como el último recurso para enfrentar la amenaza totalitaria.

La situación se vuelve más indomable con la gran depresión de 1929 que afecta también a América. En

²Sobre esta crisis hay una amplia bibliografía: Weber, Alfred, *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*, Berlin, 1925; Schmitt, Carl, *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, 1925, hay reimpronta Berlin, 1969; Barville, Jacques, *Les dictateurs*, Paris, 1935, trad. castellana Santiago, 1936; Nolte, Ernst, *La crisis del sistema liberal y los movimientos fascistas* (Munich, 1968); Barcelona, 1971; Brauneder, Wilhelm, *Politische Staaten- und Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Viena, 1984.

³Góngora, Mario, *Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la historia de Chile (1879) ahora mismo Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, 1988, Pág. 292.

⁴Nolte, Ernst, *El fascismo y su época* (Munich 1963); Barcelona, 1970; Bracher, Karl Dietrich, *Zeit der Ideologien*, Stuttgart, 1982.

⁵Barville y Brauneder, nota 102.

⁶Hayes 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, "Religionen und die gnostischen Massenbewegungen unserer Zeit" en *Welt 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, 1958. El mismo, *Science of Politics*, Chicago, 1952, trad. castellana, 1968. El mismo, *Anamnesis, Zur Theorie der Geschichte und Politik*, Munich, 1966². Arendt, Hanna, *The Origins of Totalitarianism* (1951), Nueva York, 1958. Talmont, Jacob L., *The Origins of totalitarian Democracy*, Boston, 1952, trad. castellana, México, 1956. El mismo, *The myth of the Nation and the vision of revolution, The origins of ideological Polarisation in the 20th. Century*, Londres, 1981. García Pelayo, Manuel, "La transfiguración del poder" en *Revista de Ciencias Sociales*, Puerto Rico, 1957, ahora en su *Los mitos políticos*, Madrid, 1981, pp. 38 ss. Nolte, Ernst, notas 102 y 104. Bruno y Jenker, Siegrid *Idol Wege der Totalitarismus forschung*, Darmstadt, 1968, reúne trabajos de varios autores. Schapiro, Leonard, *Totalitarianism*, Londres, 1972. Besançon, Alain, *Les origines intellectuelles du fascisme*, Paris, 1977, trad. castellana, Madrid, 1980. Poin, Claude, *L'esprit totalitaire*, Paris, 1977. Furiá, Manfred *Idolari, Totalitarismus*, Düsseldorf, 1978. Fernández Huerta, Joaquín, *La noción del totalitarismo*, Santiago, 1979. El mismo, "Nueva aproximación a la teoría del totalitarismo" en *Cuadernos de Historia Universal I*, Santiago, 1986. Rhodes, James M., *The Hitler Movement, A modern Millenarian Revolution*, Stanford, 1960. Masini, Carlos Ignacio, *El renacer de las ideologías*, Mendoza, 1984.

todo el mundo la intervención estatal cobra nuevas dimensiones, el radio de acción y los medios de los gobiernos se refuerzan y diversifican⁷. 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 instituciones⁸.

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 cortina⁹. 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 presidencialismo¹⁰.

LA CRISIS EN IBEROAMERICA

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

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

La explicación última de esta reacción está en la inoperancia del gobierno de partido bajo formas parlamentarias, más propio para administrar países hechos que para construir países en expansión. Esto, sin contar con que de hecho, este gobierno apenas había conseguido funcionar regularmente en algunos países. Aun en éstos, era demasiado artificial. Nacido de la imitación extranjera más que de la expansión de las propias instituciones, sólo servía para dar forma al dominio de una delgada oligarquía sobre un país donde apenas había capas medias que pudieran disputárselo. De aquí que el ethos republicano no tuviera en Iberoamérica más soporte que esta oligarquía¹¹. La inmensa mayoría de la población, en cambio, estaba dispuesta a aceptar y aun a aclamar un gobierno fuerte, más todavía si aseguraba preocuparse por problemas como 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"¹².

⁷Jacoby, Henry, *Die Bürokratisierung der Welt*, Neerich-Berlin, 1969, trad. castellana, México, 1972, esp. pág. 109. Fraga Iribarne, Manuel, *La crisis del Estado*, Madrid, 1958.

⁸Jacoby, nota 94.

⁹Bracher, Karl Dietrich, *Europa in der Krise et Propylen Geschichte Europas* vol. 6, Frankfurt - Berlín - Viena (1976) 1979, esp. 332 ss. El mismo, nota 104.

¹⁰Burdeau Georges, *Traité de Science Politique II* vol. Paris, 1966-77². Duverger, Maurice, *Institutions politique et droit constitutionnel*, Paris, 1955. El mismo *La monarchie républicaine* Paris 1974. Dehaif, Dominique, *L'institution de la monarchie dans l'esprit de la V^e République*, Paris, 1979.

¹¹Ver nota 3.

¹²Basadre, Jorge, prólogo a Távora, Santiago, *Historia de los Partidos*, Lima 1951, pp. LXIX-LXX.

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 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.

Renacer monocrático

El renacer monocrático es promovido por los años 1920 por dos factores ajenos a los círculos y a la mentalidad parlamentarios. Uno se caracteriza por su consistencia institucional. Son las fuerzas armadas. El otro, en cambio, se define por 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 sociales¹³. 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 Iberoamérica¹⁴. Ese año sucumben los dos últimos parlamentos, más o menos consolidados, que aún funcionaban, el de Argentina y el 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 hacerla posible se articula una red, cada vez más tupida, de instituciones estatales y paraestatales, las cuales quedan bajo la dependencia del gobernante. Así, pues, a la atrofia del parlamento corresponde una hipertrofia de los poderes y medios de acción concentrados en el gobernante unipersonal, civil o castrense.

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"¹⁵.

¹³Fraga Iribarna, Manuel, "Tendencias políticas de Hispanoamérica después de la Segunda Guerra Mundial" en *Revista de Estudios Políticos* 120, Madrid, 1961.

¹⁴Para eso y lo que se sigue, Bravo Lira, Bernardino, *Crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica: 1917-1986*, Santiago, 1986. Person William y Gil Federico G., *Government of Latin America*, Nueva York, 1957. Franco, Alfonso Arias de Melo, *Presidencialismo y parlamentarismo*, Rio de Janeiro, 1958. Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974. Instituto de Investigación Jurídica, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977. Noguera Alcalá, Humberto, "Los regímenes presidencialistas en América Latina. Teoría y Práctica" en *Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales* 8.1, Santiago, 1986.

¹⁵Gros Espiell, Héctor, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El predominio* nota 114.

Presidencialismo

De esta época es el presidencialismo mexicano¹⁶. 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.

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 sus poderes y medios de acción. Hasta que la cuerda se corta por el lado más débil. En 1973 sucumben en los dos países el parlamento y los partidos. Sólo queda en pie el Presidente¹⁷.

En Brasil y Argentina el renacer monocrático está ligado a la figura y a la obra de dos grandes caudillos, Getulio Vargas y Juan Domingo Perón, respectivamente. 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 Armadas¹⁸.

Gobiernos civiles

A la segunda conflagración mundial no siguió en Iberoamérica una etapa de reconstrucción como en

¹⁶Ver el estudio hasta ahora no superado de Carpio, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, 1978, con bibliografía. Iturriga, José, "Los presidentes y las elecciones en México" en *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" en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*, México, 1962. Gariola F., Jorge, "La Presidencia de la República" en *Revista de la Facultad de Derecho de México* 49, México, 1963. Portes Gá, Estela, *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, México, 1964. Fix Zaldúa, Héctor, "Supremacía del ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano" en *Cuadernos de Derecho Comparado* 5, México, 1967. Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de México*, México, 1970. El maná, *Derecho Constitucional mexicana*, México, 1972. García de 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. Carpio, Jorge, "El sistema presidencial y el predominio del Poder Ejecutivo" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 107-108, México, 1977. Valadés, Diego, "El Poder Legislativo mexicano" en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época 4, Madrid, 1978, págs. 33 y ss. Torre Villar y García Laguarda, notas 7 136, 144-157, 171-184, 225-542. Camacho, Manuel, "Los nodos históricos del sistema político mexicano" en *La crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*, México, 1977.

¹⁷Bravo Lira, Bernardino, *Regimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973*, Santiago, 1978, 1987².

¹⁸Melo, Silvio Bastos de, "Evolución política de Brasil 1930-1964" en *Revista de Ciencia Política* 19, 2, 3 y 4, Rio de Janeiro, 1978. Jaguaribe, Heilo, *Sociedad y política en la actualidad brasileña*, Buenos Aires, 1965. Bustos Fierro, Raúl, *Desde Perón hasta Onganía*, Buenos Aires, 1968. Martínez, Pedro Santos, *La nueva Argentina 1946-55*, 2 vol., Buenos Aires, 1979-80. Peller Lastra, Arturo, *El Estado y la realidad histórica*, Buenos Aires, 1979. Melo, Carlos, *Los partidos políticos argentinos (1943), Córdoba 1970*⁴. Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en Argentina* 2 vol. (Paris 1978-79), Buenos Aires, 1981-1982. Patash, Robert, *El ejército y la política en Argentina* 2 vol. Buenos Aires, 1971 y 1980. Acuña, Marcelo Luis, *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, 2 vol., Buenos Aires, 1984.

Europa, sino una de crecimiento explosivo, que dio nuevo impulso a la monocracia. A grandes trazos pueden distinguirse dos momentos, uno en el que la iniciativa es principalmente de los civiles y otro en que ella pasa a los militares.

En el primero, Costa Rica y Venezuela consiguieron estabilizar el gobierno sobre la base de un contrapunto entre Presidente y partidos, semejante al de Chile o Uruguay¹⁹.

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 restaurar en Colombia la continuidad gubernativa y la carrera administrativa y judicial que habría desaparecido en el siglo XIX con el fin de la monarquía²⁰.

En contraste, en otros países la monocracia subiste 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 sucede en Ecuador, Perú, Bolivia, República Dominicana, El Salvador o Guatemala²¹.

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 gobierno²². Desde Cuba se intenta difundir la ideología por el resto de Iberoamérica.

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 gobierno²³.

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

¹⁹Ver nota 14.

²⁰Bravo Lira, Bernardino, "Centenario de la Constitución colombiana de 1886. Estudio institucional" en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 8, Valparaíso, 1986.

²¹Mano, Camilo, *Situación de Ecuador*, en Gil Valderrín, Gerardo, *Evolución de la organización política institucional de América Latina 1950-75*, 2 vol. México, 1978-79. Chávez Tapia, Jorge, y Bouzaud, François, *Poder y Sociedad en Perú contemporáneo*, (Paris, 1967) Lima, 1967. García Salas, Domingo, *Perú: veinticinco años de evolución política constitucional (1950-1975)* en Gil Valderrín y Chávez Tapia et supra.

²²Sanchez Agesta, Luis, *Curso de Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1980, págs. 248 y ss.

²³Sotelo, Ignacio y otros, *Die bewaffnete Technokraten. Militar 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.

de los civiles. Lo que da a estos gobiernos un carácter cívico-militar. Se desdibuja así la contraposición entre gobiernos civiles y gobiernos castrenses²⁴.

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 la Constitución según las necesidades del país.

En Brasil, Perú, Chile y Uruguay el gobierno cívico militar tuvo una base monocrática indiscutida en el Presidente. En el primero de estos países se permitió subsistir a los partidos y al parlamento dentro del marco de la alineación obligatoria en dos partidos. En cambio en Perú, Chile y Uruguay se los mantuvo en receso. En Argentina, por el contrario, falló precisamente la base monocrática. Los presidentes militares fueron depuestos con la misma facilidad y frecuencia que los constitucionales²⁵.

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 1985²⁶.

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 regulado por un parlamento del siglo XIX.

En este sentido es imposible desconocer la significación del renacer de la monocracia en Iberoamérica a partir de los años 1920. Ella ofrece una solución, más o menos inesperada, pero efectiva para la crisis del parlamentarismo. Se cierra el ciclo histórico del constitucionalismo. Se siguen dictando constituciones, pero no ya para restringir el poder y los medios de acción del gobernante unipersonal en favor de un parlamento, 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

²⁴Estos gobiernos militares han despertado mucho interés, sobre todo en los Estados Unidos. Pero no se ha hecho todavía un estudio institucional de ellos. Muy penetrante Kahle, Günther, "Diktator und Militärherrschaft in Lateinamerika" in *Zeitschrift für Lateinamerika* 19, Viena, 1981. D'Osset, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, 1972. Lowenthal Abraham F. (ed) *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York 1976. Collier David, *Imperi El nuevo autoritarismo en América Latina* (Princeton, 1979); México, 1985. Franck, Rolando, "Estado burocrático autoritario y democracia en América Latina" en *Pensamiento Iberoamericano* 1, Madrid, 1982. Nohlen, Dieter, "Militärregime und redemokratisierung in Lateinamerika" in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 9, Bonn, 1986.

²⁵Pálen Lastra, nota 18.

²⁶Nohlen, nota 24.

estos países²⁷. Tal vez eso valga para pueblos del Africa negra que hayan intentado pasar del estado tribal al constitucionalismo. Pero, ciertamente, no para pueblos con cinco siglos de historia y de tradición monárquica propia²⁸.

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 dictaduras²⁹. Como apunta Sánchez Agesta, el Presidente iberoamericano es sucesor de los virreyes y presidentes de la monarquía³⁰. 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 oligarquias, contrarias a toda forma de gobernante unipersonal.

Ambito de acción del gobierno

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

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

En el hecho, el primer impulso hacia la monocracia provino de la urgencia de encarar los problemas sociales y económicos. Pero eso no fue más que el principio. A continuación Europa vivió décadas de pesadilla en las que pareció no haber otra alternativa que intensificar más y más la acción de los gobiernos: guerra mundial, totalitarismos, gran depresión, Segunda Guerra Mundial, reconstrucción, llevan a 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 reflujó de la acción gubernativa. La economía de mercado y la integración económica desplazan a las tendencias autárquicas y al dirigismo³¹.

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

²⁷Esta explicación se ha convertido en un tópico. Ya en 1927 denuncia Lamar Schwyer la pretendida inesperienza política de los iberoamericanos como "mentira convencional de nuestra sociología". *Biología de la Democracia*, La Habana, 1927, pág. 21. Por su parte, en 1929 señaló Cecil Jans, *Liberty and despotism in Spanish-America*, Nueva York, 1929, trad. castellana Madrid, 1931, la presencia en Iberoamérica de ideales políticos propios, distintos del constitucionalismo. No obstante, todavía se habla de imitación, como lo hace por ejemplo Sánchez, Luis Carlos, "Un ensayo sobre: El gobierno bipartidista", en *Perspectiva del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, 1988, pág. 165.

²⁸Fraga, nota 13, pág. 223.

²⁹García Calderón, Francisco, *Las democracias latinas de I'Amérique*, París, 1912. Lambert, Jacques, "La transposition du régime presidential hors les Etats Unis: le cas de l'Amérique Latine" en *Revue de Sciences politiques française*, París, 1963. El mismo, *América Latina, Estructuras sociales e institucionales políticas* (París, 1968), Barcelona, 1970. Zee, Leopoldo, *La democracia y las dictaduras en Hispanoamérica, Emancipación y neocolonialismo*, Caracas, 1971. Kahle, nota 24.

³⁰Fraga Iribarne, nota 13, pág. 223. Sánchez Agesta, nota 22, pág. 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 XX, op. cit. nota 124, pág. 12. Lo mismo había planteado Melo, Carlos, "Hispanoamérica y la lucha por la organización política" en *Revista del Instituto de Historia del Derecho* 12, Buenos Aires, 1981, pág. 89.

³¹Jacoby, nota 7. Bracher, nota 4.

acto administrativo y apenas se concibe el contrato privado³². 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 el acto administrativo es una más entre las formas de vida jurídica. Coexiste con el estatuto y con el contrato³³.

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

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

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

Así, en estos países el clima era propicio a una expansión de la acción del gobierno. Ella adopta variadas formas. Comienza con un intervencionismo en diversos campos, relaciones laborales, habitacional, 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.

Medios de acción

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

La administración llega al máximo de su poderío en los Estados totalitarios. Absorbe incluso a la judicatura y el juez se convierte en simple funcionario, ejecutor de las órdenes del Ministro de Justicia. La administración se divide en dos ramas, una que vigila, la Policía Secreta, y otra que trabaja, la burocracia propiamente tal³⁴.

En todas partes la antigua administración, articulada bajo la dependencia de los ministerios, se torna insuficiente. Se aumentan los ministerios, las oficinas y el personal, pero nada de esto basta. Se le agregan entonces otras instituciones más o menos autónomas que, sin ser estatales, están al servicio del gobierno. La floración de estas entidades desborda todos los esquemas. Abarca desde organismos autónomos o descentralizados hasta empresas en las que el Estado tiene participación mayoritaria. De esta suerte se termina de 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 paraestata-

³²Ver nota 8. Jacoby nota 7 esp. cap. 8. Fajó, Francois Histoire des démocraties populaires, Paris, 1972. Meisner, Boris; Bruner, Georg y Lowenthal, Richard. Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion, Colonia, 1978.

³³Sampay, 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 modernen Industriegesellschaft* (1962) ahora en *el mismo*, *Nationalstaat und Verfassungsstaat*, Stuttgart, 1965. Badura, Peter, *Verwaltungsrecht in liberalen und in sozialen Rechtsstaat*, Tübingen, 1966. Beckenfried, Ernst Wolfgang, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs* en *Arndt, Adolf*, *Festschrift* 1989.

³⁴Ver notas 6 y 31.

les y en Chile 150 entidades y numerosas empresas³⁵. En los países iberoamericanos esta red de instituciones es uno de los pilares de la monocracia.

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 régimen³⁶.

En los demás países, donde subsiste una carrera administrativa y judicial, pertenecer al partido de gobierno o poseer alguna conexión con el gobernante, si no es requisito, al menos ayuda a alcanzar un puesto público³⁷.

En Iberoamérica lo más notorio es el derrumbe del monopolio de los puestos importantes por las oligarquias y los abogados a partir de 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 monarquía³⁸.

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 computación³⁹.

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 prácticos⁴⁰. 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 indicativa⁴¹.

En Iberoamérica prosperan también variadas formas de intervencionismo. En Argentina se ensayan pla-

³⁵ Reyes Rosales, Gustavo. "Estructura legal de los órganos estatales que actúan en la función administrativa en Chile" en *Revista de Derecho Público* 19-20, Santiago, 1977. Cerpica, nota 16.

³⁶ Diglas, Mikován, *La nueva clase. Análisis del sistema comunista* (Nueva York, 1956). Barcelona, 1957. *Mannheim Beamtenrum in Dritter Reich*, Stuttgart, 1966. Schapiro, Leonard, *The Communist Party of the Soviet Union*, Londres, 1960. Jacoby, nota 31. Unger, Aryeh L., *The totalitarian Party. Party and people in Nazi Germany and Soviet Russia*, Cambridge, 1974. Meisner, Brunel y Lewenthal nota 32. Yatsensky, Michael, *La nomenklatura. Los privilegiados en U.R.S.S.* (Viena Zurich - Munich Innsbruck 1980). Barcelona, 1981.

³⁷ Castier, Michel. *Le phénomène bureaucratique*, Paris, 1964.

³⁸ Bravo Lira, nota 20.

³⁹ Jacoby, nota 7.

⁴⁰ Tucker, Robert. *Stalin as revolutionary*, Nueva York, 1973. Johnson, Paul, *Tiempos modernos*, Nueva York, 1983. Buenos Aires, 1988.

⁴¹ Mannheim, Karl, *El hombre y la sociedad en época de crisis (1935)* trad. castellana Buenos Aires 1938, nueva edición *Libertad y planificación social (1940)* trad. castellana, México 1944. El mismo, *Diagnóstico de nuestro tiempo (1944)* trad. castellana, Mérida, 1944. Sánchez Agesta, Luis, "Planificación económica y régimen político" en *Revista de Administración Pública* 1,3 Madrid 1950. Fraga, Iribarne, "Planificación y orden jurídico-político" en *Revista de Estudios Políticos* 80, Madrid, 1955.

nes quinquenales pero, por cierto, dentro de un clima de libertad que nada tiene que ver con el soviético⁴². 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.

Conclusión

En suma el Estado ha experimentado una innegable transformación en Iberoamérica desde 1920. Ella es paralela a la que se produce en Europa, pero distinta. Se ha modificado profundamente el Estado en su papel, en sus instituciones y en sus dimensiones. Se trata de un cambio cualitativo y cuantitativo. Así el Estado ha llegado a parecerse a estos barcos de gran calado a los que su misma mole y el medio en que se desplazan impiden hacer virajes bruscos. Las transformaciones se han estabilizado.

Dentro de ellas una de las más notorias y notables es el retorno a la monocracia. Necesitó varias décadas para afianzarse. Pero ya desde los años 1960 la monocracia se halla plenamente consolidada a través de una nueva configuración del Estado y del gobierno, centrada no en el parlamento sino en el gobernante unipersonal. Esta monocracia ha arraigado de tal modo que hoy resulta difícil pensar que pueda desmoronarse de pronto dentro de un futuro inmediato. No hay más que aceptarla como un hecho.

Sin embargo, todavía muchos siguen al margen de él, como si desde los años 1920 no hubiera ocurrido nada de relieve. Entre ellos hay no pocos constitucionalistas para quienes todo parece reducirse a un enfrentamiento entre democracia y dictadura. A este paso serán los últimos en caer en la cuenta de que desde hace décadas Iberoamérica dejó atrás esos esquemas. Las llamadas democracias y dictaduras de nuestro tiempo rivalizan por desprenderse de sus formas oligárquicas y llevar, cada una a su manera, las aguas al molino de la monocracia.

⁴²Santos Martínez, nota 18, págs. 71 y ss.