

HISPANOAMERICA AL FILO DE LOS AÑOS 1990: RENOVACION DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS

Bernardino Bravo Lira

Profesor de Historia del Derecho, Universidad de Chile

Los años 1920 marcan en todo el mundo el fin de la era de las ilusiones. Así sucede en Europa y en América. También, en alguna medida, en el resto del mundo sometido al influjo europeo. Por entonces se desmorona la creencia dieciochesca en el progreso indefinido de la humanidad. Los pueblos europeos, que van a la cabeza de los civilizados, pierden la confianza en sus propias posibilidades para enfrentar los grandes problemas de la hora. Comienzan a sentirse sobrepasados por la magnitud de las catástrofes que les azotan. Ante sucesos como la Guerra Mundial (1914-18) o la gran depresión económica (1929), cunde entre ellos la sensación de impotencia

La crisis del liberalismo parlamentario en Europa

Una de las manifestaciones más dramáticas de esta crisis es la bancarrota del liberalismo parlamentario. Esta afecta no sólo a las instituciones, como el parlamento o los partidos políticos, sino, lo que es más decisivo, al propio espíritu parlamentario.

Cambia la mentalidad. La vida política deja de girar en torno a cuestiones doctrinales, como las religiosas y políticas. En consecuencia, su ámbito desborda el estrecho círculo de los políticos de oficio y deja atrás la polémica y la oratoria al gusto del siglo XIX.

Ahora la vida política tiende a centrarse en cuestiones más concretas y candentes, de orden social y económico, que se refieren a la suerte de grandes sectores de la población y que exigen un estilo nuevo, más apropiado a las multitudes, como los movimientos y las grandes concentraciones.

Estos nuevos vientos son demasiado recios para las delicadas construcciones ideadas en el siglo XVIII por los teóricos

del constitucionalismo. Las derriban como castillos de naipes. Así sucede, por ejemplo, con el equilibrio de poderes. Según esos teóricos, debía ser el fundamento del gobierno, en todos los tiempos y en todos los pueblos. Sin embargo, es incapaz de resistir en las nuevas condiciones. Sin pena ni gloria desaparecen en Europa, uno tras otro, los parlamentos. En contraste surgen gobiernos y partidos extraparlamentarios, esto es, ajenos al espíritu de negociación entre diversos partidos y a las formas competitivas de lucha por el poder. La disputa abierta del gobierno entre varios partidos cede paso al monopolio del mismo por uno o dos conjuntamente. Europa se cubre de dictaduras¹.

No parece haber otra alternativa. Al menos si, tras el fracaso del parlamentarismo liberal, se quiere evitar ser aplastado por el totalitarismo socialista en sus dos vertientes, soviética —fundada en el socialismo internacional— o nazi —fundada en el nacionalsocialismo—².

¹ BRACHER, Karl Dietrich, *Europa in der Krise. Innengeschichte und Weltpolitik seit 1917*, Francfort-Berlin-Viena, 1979. JOHNSON, Paul, *Modern Times*, Nueva York, 1983, trad. castellana, Buenos Aires, 1988. BRAUNEDER, Wilhelm, *Politische Staaten und Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Viena, 1984.

² AREND, Hanna, *The Origins of Totalitarianism*, Nueva York, 1951, trad. castellana NOLTE, Ernst, *Die Krise des liberalen Systems und die faschistischen Bewegungen*, München, 1968, trad. castellana, Barcelona 1971. UNGER Aryeh, L., *The totalitarian party. Party and people in Nazi Germany and Soviet Russia*, Londres-Nueva York 1974. POLIN, Claude, *L'esprit totalitaire*, Paris 1977. BRACHER, Karl Dietrich, *Zeit der Ideologien. Eine Ges-*

A tono con esta situación y con las tendencias imperantes, la acción del gobierno se amplía e intensifica y, en consecuencia, se multiplican las instituciones destinadas a llevar a cabo las nuevas tareas. La antigua administración estatal, constituida por unas cuantas oficinas y sujeta a una cierta fiscalización del parlamento, se abre y diversifica en múltiples direcciones. El Estado extiende así su acción a nuevos campos como la economía y el trabajo, la salud pública y la previsión social. Se conforma de esta manera 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.

Esta hipertrofia del gobierno compensa con creces la atrofia del parlamento y la torna en cierto modo irreversible. Así, el centro de gravitación de la acción estatal se desplaza del parlamento hacia el jefe de gobierno. En este sentido a la quiebra del parlamentarismo corresponde un renacer de la monocracia.

La crisis en Iberoamérica

La crisis del liberalismo parlamentario no es menos aguda en América hispana que en Europa. Se produce por la misma época que allí y en términos muy similares. Al respecto, son ilustrativos textos como las constituciones de 1917 en México³ o de 1918 en Uruguay⁴ y las que les siguen en otros países. Pero más elocuentes son, sin duda, las transformaciones institucionales. Ellas muestran a las claras que la crisis tiene en Iberoamérica raíces y manifestaciones propias. Es decir, no es una simple repercusión de la europea. Lo que nos coloca, una vez más, frente a esos contrastes entre el Viejo y el Nuevo Mundo que son inse-

parables de la comunidad cultural entre ambos.

Ante todo, Iberoamérica está geográfica y mentalmente alejada de la amenaza totalitaria que se cierne sobre Europa. Si físicamente la Unión Soviética y el Tercer Reich están muy distantes, espiritualmente las ideologías que las animan —el socialismo internacional y el nacionalsocialismo— son por los años 1920 y 1930 completamente ajenas a la mentalidad hispanoamericana.

Es cierto que por entonces se fundan los primeros partidos comunistas⁵ y que el renacer alemán despierta simpatías. Pero tales partidos no suelen tener de comunistas más que el nombre y, por lo general, sólo encuentran eco entre intelectuales de segunda fila. La admiración por Alemania, en cambio, más difundida, se refería más a Alemania que al nazismo.

Así pues, la quiebra del liberalismo parlamentario en Iberoamérica, medida en que éste llegó a cuajar allí, obedece más a factores internos, como el desgaste de las propias instituciones o el surgimiento de caudillos políticos del tipo de Getulio Vargas en Brasil o de Juan Domingo Perón en Argentina, que a la impresión causada el fracaso de ese liberalismo frente al totalitarismo en Europa⁶.

Así también los países hispanoamericanos reaccionan frente a la crisis con sus propios medios y a su propio modo. No se limitan a reproducir soluciones europeas. La influencia del viejo continente parece consistir, más bien, en provocar reacciones que en servir de modelo.

Por lo demás, como se ha visto, Europa apenas tiene en esta época otra solución que ofrecer que la archiconocida en Iberoamérica, de las dictaduras. De todos modos no deja de ser reconfortante para los hispanoamericanos ver cómo prosperan en Europa⁷. En particular impresionan los modelos corporativos de

chichte des politischen Denkens im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1982.

³ *Constitución 1917*. Texto en TENA RODRÍGUEZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, México 1971.

⁴ *Constituciones (1918)* en GROS ESPIELL, Héctor, *Las constituciones de Uruguay*, Madrid, con un enjundioso estudio introductorio.

⁵ MONTAÑO, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, México 1975.

⁶ BRAVO LIRA, Bernardino, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago 1986.

⁷ LAMAR SCHWEYER, Alberto, *Biología de la democracia*, La Habana 1927. ZUM FELDE, Alberto, *El caso de la democracia*, Santiago 1939.

los países católicos, más aún después que el Papa Pío XI en 1931 presenta al corporativismo como alternativa frente al liberalismo individualista y al socialismo colectivista⁸. No sólo se mira hacia la Italia de Mussolini. También hacia el Portugal de Oliveira Salazar, la Hungría de Horthy o la Austria de Dollfuss.

Partidismo y Monocracia

Estas influencias europeas operan sobre un medio iberoamericano muy consistente y definido. A grandes trazos cabe encuadrar la rica diversidad política de estos países dentro de dos coordenadas. Ellas corresponden a las instituciones prevalecientes en América hispana por los años 1920. Por un lado está el gobernante unipersonal, por el otro el gobierno de partido.

En algunos países los partidos políticos habían conseguido arraigar e imponerse como ejes del gobierno. Generalmente, lo habían logrado por vías extraconstitucionales, sin estar siquiera mencionados en las constituciones, pero no por eso de un modo menos efectivo. Así sucedía en los pocos países donde el Estado constitucional había llegado a asentarse: Brasil, Chile y Argentina, a los que puede añadirse España. Pero, además, los partidos habían impuesto su predominio en otros como Colombia, Uruguay y también Portugal.

A la inversa, en una serie de países el mando político había tendido a concentrarse en un gobernante unipersonal, civil o castrense. También su predominio se instauró generalmente de hecho, por vías extraconstitucionales. Pero no pocas veces, a diferencia del de los partidos, había sido reconocido constitucionalmente. Tal fue el caso, por ejemplo, de países donde hubo largos períodos de gobierno unipersonal, como Paraguay bajo José Gaspar Rodríguez Francia (1814-40), Carlos Antonio (1942-62) y Francisco Solano López (1862-70), Guatemala bajo Rafael Carrera (1844-48 y 1852-65), Justo Rufino Barrios (1873-85) y Manuel Estrada (1898-1920), México bajo Benito Juárez (1858-72), Porfirio Díaz

(1875-1911) y Venezuela bajo Antonio Guzmán Blanco (1870-77, 79-84 y 86-88), Juan Vicente Gómez (1908-35)⁹.

Naturalmente había también situaciones intermedias. No podemos detenernos en ellas. Pero deben mencionarse al menos dos, muy relevantes. Una es la de los países que se encuentran por así decirlo fuera de las mencionadas coordenadas, sin una marcada tradición partidista ni monocrática. La otra es la de aquellos que, en cierto modo, las combinan ambas. Tal es el caso de Chile, donde bajo una duradera hegemonía partidista subsistía una sólida tradición monocrática, capaz de resurgir¹⁰.

A la luz de lo anterior no es difícil examinar los esfuerzos por superar la quiebra del liberalismo parlamentario en Iberoamérica desde los años 1920 hasta el filo de los 1990.

Ante todo, salvo en México, la crisis no ha sido resuelta. Todavía se halla en curso. Así pues, se trata de una historia inconclusa.

Los intentos de enfrentarla realizados hasta ahora se han orientado fundamentalmente en dos direcciones. Por un lado hacia tipos de gobierno no competitivos. Lo cual se logró plenamente en el caso de México, sobre una base monocrática. El Presidente reúne en su persona la doble calidad de Jefe del Gobierno y de Jefe efectivo del partido dominante. De este modo, añade a sus poderes y medios de acción como Jefe de Estado los de cabeza del partido.

El caso mexicano es por demás significativo. En él se reflejan mejor que en ningún otro las dos vertientes de la crisis del Estado constitucional. Por una parte está lo que muere: el Parlamento y los partidos parlamentarios, en una palabra, la propia mentalidad parlamentaria. Por otro, está lo que ocupa su lugar: la monocracia presidencial, el partido ex-

⁸ Pío XI, *Encíclica Quadragesimo Anno*, Roma 1931.

⁹ BRAVO LIRA, Bernardino, *Etapas históricas del Estado constitucional en Hispanoamérica (1811-1980)*, Revista de Estudios Histórico-Jurídicos 5, Valparaíso 1980.

¹⁰ EDWARDS VIVES, Alberto, *La Frontera Aristocrática*, Santiago 1928, hay numerosas ediciones posteriores.

traparlamentario, en una palabra, el gobierno fuerte.

Dentro de estos parámetros parece moverse desde 1920 el Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa.

Se trata indudablemente de una crisis. Es decir, está en juego la subsistencia de este tipo de Estado. Puede morir o renacer. Simplificando, cabe afirmar que el constitucionalismo parece oscilar entre dos extremos: renovarse bajo alguna forma de gobierno fuerte, como en México, o desvanecerse cual una cáscara vacía, como en Argentina. Sin duda, cabe una serie de posibilidades intermedias¹¹.

De una u otra forma, esta crisis del Estado constitucional no tiene nada de trágico. Después de todo, el constitucionalismo nunca logró arraigar en los países de derecho castellano y portugués. Hubo realizaciones bastante logradas de él, superiores incluso a muchas europeas, pero fueron siempre raras y desde 1920 pertenecen todas al pasado, salvo la de México. En otras palabras, ni Hispanoamérica ni España y Portugal pierden demasiado con la desaparición del Estado constitucional. Este no deja ni puede dejar tras de sí, en estos países, ningún vacío de consideración.

Por otra parte, junto con su deterioro, apuntan nuevas formas institucionales que bien pueden servir para reemplazarlo. Es decir, el vacío parece fácil de llenar, si es que no ha empezado a serlo.

Dentro de esta perspectiva, no resulta difícil trazar un cuadro general de la crisis del Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa entre los años 1920 y 1980. Como todo cuadro, tiene luces y sombras. Por una parte, hay cosas que se vuelven anacrónicas. Tal es el caso del parlamento, por ejemplo. Por otro, hay cosas que cambian de sentido y con ello cobran nueva vida. Así sucede con los partidos y las elecciones. Por último, hay cosas que reviven y están claramente en auge, como el militarismo y la monocracia.

¹¹ BRAVO LIRA, Bernardino, *La Crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica 1917-1986*, Santiago 1986.

I

Declinación del Parlamento

La declinación del Parlamento es tal vez la manifestación principal y más notoria de la crisis del Estado constitucional. Ella afecta a las dos funciones que son su razón de ser: concurrir a la legislación y fiscalizar la gestión gubernativa.

Lo más sintomático de esto es que el gran beneficiario de esta decadencia es el gobierno. Cada vez con más frecuencia legisla por sí mismo y dirige sin mayores cortapisas un aparato estatal y paraestatal que ha adquirido dimensiones imponentes.

Desde un punto de vista histórico, lo que sucede es perfectamente inteligible. El gobierno recupera las funciones gubernativas y administrativas que tuvo antes de la implantación del Estado constitucional, y, dentro de él, de un Parlamento encargado del regular que su gestión se mantuviera dentro del marco de la legalidad.

Bajo este ángulo es muy sugerente el hecho de que estas funciones del parlamento no sólo entren en declinación, sino que paralelamente surjan alternativas para ellas. Es decir, ya han comenzado a ser reemplazadas por otras más operantes.

En lo que toca a la función fiscalizadora, esto no requiere mayor explicación. En varios países, como Chile, Colombia y demás, se ha instituido una Contraloría General para fiscalizar la legalidad de la administración y de los gastos de ella. No deja de ser sugerente el hecho de que esta Contraloría se establezca a partir de la Contaduría Mayor, una institución que se generaliza en los países americanos en el siglo XVIII, bajo el absolutismo ilustrado¹².

¹² Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina, *Antecedentes históricos, organización, funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina*, en Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público, *La Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional*, Santiago 1977. MARTÍNEZ ZULETA,

Por lo que hace a la función legislativa del parlamento, vale para estos países la observación de Hauriou, de que después de la Segunda Guerra Mundial la ley despachada con el concurso del Parlamento deja de ser la regla general y se convierte en la excepción¹³.

Legislación extraparlamentaria

Las formas extraparlamentarias de legislación aparecen tempranamente en los países de habla castellana y portuguesa.

Aquí debe mencionarse en primer término el caso de Brasil. Entre 1930 y 1934 se dictaron cerca de 5.500 decretos leyes. Esta situación se legalizó en la Constitución de 1937 que facultó al Presidente para expedir decretos leyes en todas las materias de competencia de la unión mientras no se reuniera de nuevo el Parlamento que fue cerrado en 1937¹⁴. Su restablecimiento se produjo sólo en 1946 y en el intertanto se dictaron más de 8.500 decretos leyes. Después de 1946 el Parlamento ha sido cerrado en varias ocasiones y el Presidente ha legislado por decreto. Ambas cosas fueron legalizadas por el Acta Institucional N° 5 de 1968 que rigió hasta 1979. En todo caso, bajo su vigencia los decretos leyes fueron excepcionales y en cierto modo in-

necesarios, ya que el Parlamento se limitó, en general, a aprobar los proyectos de ley remitidos por el Gobierno. Cuando por primera vez no lo hizo, en 1977, fue disuelto y vuelto a convocar pocos días después, tras la promulgación del proyecto rechazado por el Gobierno¹⁵.

Pero donde más ha florecido la legislación extraparlamentaria es en Colombia. Allí los llamados decretos legislativos pueden dictarse incluso durante el período de funcionamiento del Parlamento. Por lo mismo, estos decretos han permitido desde 1944 en adelante no sólo suplir la ausencia del Parlamento, cuando éste dejó de funcionar entre 1949 y 1951 y entre 1953 y 1958, sino también suplir la ineficacia del mismo Parlamento, desde que fue restaurado en 1958. Un dato que permite calibrar la significación real de los decretos legislativos es el siguiente: entre 1949 y 1959 se dictó un total de 3.020 de estos decretos y solamente 165 leyes¹⁶.

No menos llamativo es lo que ocurre en Argentina. Allí, entre 1943 y 1973 se dictaron 4.081 leyes y nada menos que 7.997 decretos leyes. Incluso es decidior el hecho de que se haya terminado por igualar unos y otros bajo el nombre común de leyes. De ellas, las extraparlamentarias no sólo sobrepasan en número a las parlamentarias sino, lo que es más decisivo, también en la significación de las materias que regulan¹⁷.

Aníbal, *La Contraloría General de la República de Colombia*, *ibid.*, Contraloría General de la Nación del Ecuador, *La Contraloría General de la Nación del Ecuador*, *ibid.*, Contraloría General de la República de Panamá, *Breve síntesis del nacimiento y evolución de la Contraloría General en Panamá*, *ibid.*, Contraloría General de la República de Perú, *La Contraloría General de la República peruana dentro del accionar del sistema nacional de control*, *ibid.*, ETCHANDY, Walter, *El Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay*, *ibid.*

¹³ HAURIUO, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1970.

¹⁴ CAVALCANTI, Themistocles Brandao, *Tratado de Direito Administrativo*, 6 vol. Río de Janeiro 1942-44. Desde 1937 hasta 1946 se dictaron más de 8.500 decretos leyes. REAL ALBERTO, Ramón, *Los decretos-Leyes*, Montevideo 1946.

¹⁵ BRAVO LIRA, Bernardino, nota 9, p. 80; nota 123.

¹⁶ GARCÍA MARTELO, Jaime, *Ensayo jurídico-político del estado de sitio y de los decretos legislativos*, Bogotá 1960. NAVARRO DE LA OSSA, Roberto, *Constitución y estado de sitio*. SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá 1977.

¹⁷ RAMELLA, Pablo A., *Los Decretos-Leyes y la situación constitucional de la República Argentina*, en *Revista de Estudios Políticos* 147-148, Madrid 1966. BRAVO LIRA, Bernardino, *Metamorfosis de la legalidad en Argentina desde el siglo XVIII hasta el siglo XX*, en *RCHD* 13, Santiago 1986, con un cuadro comparativo de la legislación parlamentaria y extraparlamentaria, 1930-83.

Algo diferente es la situación de Chile. Aquí, como sabemos, el Parlamento funcionó regularmente durante cuarenta años seguidos desde 1933 hasta 1973. No obstante, en el período 1924-89 se dictaron 13.893 leyes frente a 5.544 decretos leyes, a los que, al igual que en Argentina, se terminó por denominar simplemente leyes. A ellos deben añadirse más de 3.500 decretos con fuerza de ley. Nuevamente hay que señalar que lo que cuenta no es sólo el número de leyes extraparlamentarias, sino las materias que regulan, que no pocas veces son fundamentales¹⁸.

Subordinación del Parlamento al Gobierno

Esta situación pone delante otra característica del Parlamento en Hispanoamérica, España y Portugal, desde los años 1920 a esta parte.

El de Brasil no es el único Congreso obsecuente al Gobierno. Antes bien, el mejor ejemplo de esto lo hallamos en el único que ha persistido durante todo este período, el de México. De él ha podido decirse que "está dominado por el Ejecutivo"¹⁹. En la práctica, se limita a aprobar los proyectos del Gobierno y casi siempre lo hace por unanimidad. En consecuencia, observa Carpizo, "no hay ningún incidente digno de anotarse en las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante estos años" (1935-75)²⁰.

El hecho no deja de ser sugerente. El único parlamento que ha conseguido sobrevivir desde los años 20 hasta hoy en

los países de habla castellana y portuguesa juega un papel más bien simbólico.

Caso aparte es el de Cuba, donde ni siquiera puede hablarse de un símbolo. Se trata de uno aparente, como en las democracias populares. Restaurado en 1976, como supremo órgano de poder del Estado, en el hecho su papel se redujo, al igual que en esas democracias, a aprobar la gestión del presidente del Consejo de Estado, lo que suele hacer por aclamación o unanimidad²¹. Aquí apenas queda un residuo del antiguo Parlamento colegislador y fiscalizador.

Acortamiento de la duración de la legislatura

A tono con la declinación del Parlamento, no es extraño que se reduzca su período de sesiones. Pero esto es algo que tiene antiguos precedentes en Hispanoamérica.

En México la duración de la legislatura ordinaria es tan sólo cuatro meses²². Pero hay que observar que el exiguo período de sesiones del Parlamento en México es similar al del Parlamento en Brasil y en Chile, en la época en que allí se consolidó el Estado constitucional a partir de 1826 y de 1830, respectivamente. En Brasil era entonces de cuatro meses²³ y en Chile era de poco más de dos meses²⁴.

Otro precedente interesante sobre este punto es el de Colombia. Conforme a la Constitución de 1886, el Parlamento debía reunirse tan sólo cada dos años y por un período de 120 días. Sin embargo, ni siquiera esto se cumplió. La legislatura pasó a ser anual desde 1911 en

¹⁸ TAGLE MARTÍNEZ, *Origen y generalidad de la ley chilena bajo el imperio de la Constitución de 1925*, en *Terceras Jornadas Chilenas de Derecho Natural, Derecho y Justicia*, Santiago 1977. BRAVO LIRA, Bernardino, *Metamorfosis de la legalidad. Forma y sentido de un ideal dieciochesco*, en RDP 31-31, 1982.

¹⁹ CARPIZO, Jorge, *México: poder ejecutivo (1950-1975)*, en Gil Valdivia, Gerardo y Chávez Tapia, Jorge (coordinadores), *Evolución de la organización política constitucional en América Latina (1950-1975)*, 2 vol. México 1978-79, 1, p. 89.

²⁰ *Ibid.*

²¹ BRAVO LIRA, nota 11.

²² CARPIZO, nota 19.

²³ *Constituição política do imperio do Brasil*, arts. 17 y 18. PIMENTA BUENO, José Antonio, *Direito Publico Brasileiro Análise da constituição do imperio*, Rio de Janeiro 1857, pp. 128 ss.

²⁴ *Constitución Política de la República de Chile 1828*, art. 58, y *Constitución de la República de Chile 1833*, art. 52. HUNEEUS ZEGERS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso*, 2 vol. Santiago 1870-80.

adelante, pero con una duración de 90 días, que sólo se aumentó en 1936²⁵.

Substitución del Parlamento

Otro síntoma de la declinación del Parlamento es la facilidad con que ha sido reemplazado. A su manera, ello testimonia que todavía se le considera necesario. Por eso, no se prescinde lisa y llanamente de él, sino que se le busca un sustituto.

Dentro de esta línea se inscriben las Asambleas corporativas establecidas bajo Oliveira Salazar en Portugal²⁶ y bajo Franco en España²⁷, que subsistieron hasta 1974 y 1976, respectivamente. En Brasil se contempló algo similar en la Constitución de 1937, pero no llegó a funcionar²⁸.

En Colombia, el Congreso fue reemplazado entre 1953 y 1958 por una Asamblea Nacional Constituyente a cuya legislación se dio el nombre de actos legislativos²⁹.

En Uruguay se ha ido más lejos. Se ha hallado una forma de suplir al Parlamento cada vez que es cerrado. Primero se le substituyó en 1933 por un cuerpo deliberativo especial. Luego, en 1942, por un Consejo de Estado, fórmula que se volvió a emplear desde 1973 hasta 1985³⁰.

En Argentina y Chile no se ha recurrido a un cuerpo especial, sino al Presidente o a la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas. En Argentina, por primera vez en el período 1966-1970, y por segunda entre 1976 y 1983, se confiaron las facultades legislativas al Pre-

sidente, pero entre 1970 y 1973 se las restringió en términos que para las leyes y decretos de significativa trascendencia para los fines de la revolución se exigió el acuerdo de la Junta de Comandantes³¹. En Chile, en cambio, se impuso desde el principio una solución análoga. A partir de 1973 y hasta hoy las facultades legislativas están confiadas a la Junta de Gobierno compuesta por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden³².

II

Partidos extraparlamentarios

La decadencia del Parlamento no es un hecho aislado. Más bien es una manifestación exterior, institucional, de un profundo cambio interior, de mentalidad. Se trata del desvanecimiento del espíritu parlamentario. De él no podemos tratar aquí, tiene raíces muy complejas y repercusiones muy variadas. Una de ellas es el surgimiento de partidos extraparlamentarios.

Tal vez el más temprano y por eso mismo todavía no el más representativo sea el Partido Revolucionario Institucional fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles, en México.

Pero más llamativo aún es el cambio de actitud de los antiguos partidos, representados ante todo por el pacto entre conservadores y liberales en Colombia.

En un punto intermedio parece estar el bipartidismo brasileño, que se apoya en los partidos, pero que no es fruto de una decisión de ellos mismos, sino de una imposición del Gobierno.

En todos estos casos se llega a una forma de gobierno de partido que es la antítesis de las conocidas hasta los años 1920. En lugar de fundarse en la disputa del poder entre distintos partidos se funda en el predominio de uno o de dos conjuntamente³³.

Frente a estas nuevas formas de gobierno de partido, se vuelven a ensayar,

²⁵ GUEVARA DE LÓPEZ, Hilda Isabel, *El parlamento colombiano y sus reformas necesarias*, Bogotá 1966.

²⁶ LUCENA, Manuel de, *A evolução do sistema corporativo português*, 2 vol. Lisboa 1976.

²⁷ ZAFRA VALVERDE, José, *Régimen político de España*, Pamplona 1973.

²⁸ CAVALCANTI Themistocles Brandao, *Las constituciones de los Estados Unidos del Brasil*, Madrid 1958.

²⁹ URIBE VARGAS, Diego, *Las constituciones de Colombia (historia crítica, textos)*, 2 vols., Madrid 1977.

³⁰ GROS ESPIELL, Héctor, *Las constituciones de Uruguay. Exposición, crítica, textos*, Madrid 1978.

³¹ BRAVO LIRA, nota 17.

³² BRAVO LIRA, nota 18.

³³ BRAVO LIRA, nota 11.

hasta ahora, sin mayor fortuna, las antiguas, como se hace en Chile o Uruguay y recientemente en Costa Rica o Venezuela.

III

Sentido ritual de las elecciones

Así como cambia el carácter de los partidos, cambia también el de las elecciones.

Se siguen practicando. En algunos países, como México, Chile, Costa Rica, Colombia y Brasil, con gran regularidad, pero mudan de sentido.

Esto es especialmente perceptible donde se impone un gobierno de partido bajo formas extraparlamentarias. Allí no hay lucha electoral, con alternativas de victoria para unos partidos y derrota para otros. Lo que parece restar a las elecciones mucho de su interés. Así lo reflejan los índices de abstención electoral que en Colombia ha llegado al 75% de los inscritos. Es decir, vota uno de cada cuatro electores³⁴.

De todos modos, las elecciones siguen celebrándose. Aun en los casos en que el Presidente saliente designa a su sucesor, como sucede en México, o en que el partido lo designa, como en Colombia, se guarda la formalidad de la elección.

Así, pues, éstas han cobrado un nuevo significado. No son un medio para elevar al poder, sino para confirmar en el poder a un gobernante o a un partido y a su gente. Salen del ámbito puramente político y se internan en el campo religioso. Se transforman en un rito, por el cual se renueva cara al pueblo la misión del gobernante o del partido. El elector que acude a votar participa así en una verdadera liturgia del poder³⁵.

³⁴ BRAVO LIRA, Bernardino, *El centenario de la Constitución colombiana de 1886*, en REHJ, 1986.

³⁵ KOLM, S. C., *Les élections ne sont pas démocratiques*, Paris 1981. RIVIÈRE, Claude, *Les liturgies politiques*, Paris 1988.

IV

Militarismo

La ruina de los regímenes parlamentarios se debió a muchos factores. Pero hay uno que sobresale. Es su inoperancia. Desde los años 1920 los problemas se complicaron demasiado y el crecimiento se aceleró, en forma a veces vertiginosa, sobre todo en los países iberoamericanos. El estilo y los modos parlamentarios eran más apropiados para administrar países hechos, sin grandes problemas, que para gobernar países en expansión, lo que supone acometer empresas de largo aliento. Por eso quedaron obsoletos.

No obstante, la necesidad de un gobierno eficaz siguió en pie. Más aún, pasó a primer plano. Se convirtió en la piedra de toque para los gobiernos que vinieron después. Sólo fueron viables aquellos que se mostraron medianamente eficientes.

Ante este hecho, las preferencias en materia de gobierno perdieron relevancia. Ya no se trata de buscar —a menudo en los libros o en el extranjero— un gobierno al gusto de cada uno. Se trata de hallar, objetivamente, dentro de las posibilidades del país, alguno acorde con sus necesidades.

Naturalmente no todos comprendieron este cambio en la manera de plantear las cosas. Muchos permanecieron apegados a los viejos cánones o enfrascados en la lucha por el poder. Pero otros, como los hombres de armas, no pudieron substraerse a la realidad, porque estaba en juego la suerte de la patria³⁶.

Así la crisis del Estado constitucional no pudo menos que agudizar la contraposición entre gobiernos civiles y castrenses a partir de los años 1920. Pero sólo después de la Segunda Guerra Mundial cobra forma un nuevo militarismo, más profesional e institucionalizado. Las Fuerzas Armadas toman conciencia de su misión de suplir a los políticos civiles, cuando éstos fracasan, en términos de poner en peligro la estabilidad interior o exterior del país. La intervención armada

³⁶ KAHLE GÜNTER, *Diktatur und Militärherrschaft in Lateinamerika*, en *Zeitschrift f. Lateinamerika* 19, Viena 1981.

en política adquiere así nuevos caracteres. No es improvisada y sin metas más o menos definidas. No se limita a derribar un gobierno ni a asumir transitoriamente el mando. Ahora la toma del poder es una eventualidad prevista de antemano para el caso de que el gobierno civil ponga en peligro los intereses vitales del país. Por lo mismo, aunque siempre se la entiende como transitoria, no se limita a un breve plazo. Debe durar todo el tiempo que sea necesario para restablecer la seguridad del país.

A esta nueva actitud de las Fuerzas Armadas frente al gobierno contribuyeron dos hechos estrechamente conectados entre sí. La toma del poder de Fidel Castro en Cuba en 1959 con la consiguiente implantación de un gobierno marxista y la proliferación de las guerrillas y el terrorismo en el continente: montoneros en Argentina, tupamaros en Uruguay y guerrilleros en Bolivia, miristas en Chile, Sendero Luminoso en Perú³⁷.

Bajo este signo se llevan a cabo los pronunciamientos castrenses de los años 1960 en Brasil, en Argentina y Perú y de los años 70 en Chile y Uruguay. Las nuevas concepciones cristalizan en la llamada doctrina de la seguridad nacional³⁸.

Así la exigencia de un gobierno eficaz termina por hallar en las Fuerzas Armadas una expresión institucional. Los hombres de armas no son contrarios al constitucionalismo, sino a la inoperancia en que suelen caer los gobiernos civiles. En este sentido su exigencia de eficacia representa una suerte de renovación del ideal ilustrado de gobierno.

Políticamente esta nueva actitud de las Fuerzas Armadas significa el ocaso del dilema, tan querido de los políticos civiles, militarismo o civilismo. Ahora, en principio, ambos están sometidos a la misma ley del rendimiento. Los políticos

civiles pueden disponer del gobierno a su antojo, pero tienen un límite que corresponde a los hombres de armas vigilar. Pueden hacer lo que quieran, pero siempre que no comprometan gravemente la seguridad del país.

Bajo esta nueva perspectiva, la palabra democracia pierde mucho de su encanto.

V

Democracia y eficacia

A estas transformaciones del Estado constitucional desde los años 1920 corresponde el auge del término democracia. Por todas partes se habla de ella. Parece prestigiada por la victoria estadounidense en la Primera Guerra Mundial. El país del norte se considera a sí mismo como una gran democracia, llamada a difundir y defender las pequeñas democracias de Europa e Hispanoamérica.

Normalmente la democracia se entiende como el régimen ideal, modelado más o menos según los cánones estadounidenses. Como todo ideal, esta democracia no existe al presente, al menos en los países de habla castellana y portuguesa. Pero se pretende realizarla en el futuro. La democracia se convierte así más en un fin político por alcanzar que en un modo tangible de gobernar.

Pero la unanimidad llega hasta aquí. Desde que se intenta definir la democracia de alguna manera, surgen las disensiones. Cada uno entiende ese régimen ideal a su manera, conforme a sus propias preferencias. Los apellidos de la democracia proliferan. Ella es complaciente. Los soporta a todos de buena gana. Unos la quieren política, otros económica, otros social, otros, en fin, las tres cosas³⁹. Unos añoran la buena demo-

³⁷ CHILD, John, *Unequal Alliance The Inter-American Military System 1938-1978* Boulder (Colorado) 1980.

³⁸ En todo caso esta doctrina parece servir más bien de justificación a posteriori, BARBER WILLARD, F. y RONNING C., Neale, *Internal Security and civil Action in Latin-America*, Ohio 1966. SILVA, GOLBERY, Couto e, *Geopolítica do Brasil*, Río de Janeiro 1967.

³⁹ La contraposición se difunde en los años 1920. GUNTER, John, *Inside USA*. El tópicó tuvo excepcional fortuna en Chile, desde José Maza Fernández (1889-1964) hasta hoy mismo, Jaime Castillo Velasco, entrevista *El Mercurio*, 8 de diciembre 1985, pasando por los Presidentes Eduardo Frei (1911-1978) y Salvador Allende (1908-1973) incluso en

cracia parlamentaria de tiempos pasados⁴⁰, otros abogan por una democracia consociativa, más acorde con los tiempos que corren⁴¹.

En los años de entreguerras se plantea frente a la democracia liberal y a la democracia socialista —calificadas de artificiales— la alternativa de una democracia orgánica, corporativa, más natural⁴². Después de la segunda conflagra-

ción mundial, en un mundo dividido en dos bloques, encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética, las democracias tienden a alinearse detrás de una u otra superpotencia. Por un lado están las multipartidistas o pluralistas imitadas de los Estados Unidos, como Alemania Federal y Japón, y al otro, las monopartidistas o totalitarias impuestas por la Unión Soviética, como Alemania Democrática, Polonia y demás democracias populares⁴³. Por otra parte, la democracia se asocia con el Estado de derecho y los derechos humanos⁴⁴ y así se opone a la democracia política del Estado liberal de derecho una democracia social y económica del Estado social de derecho⁴⁵. En-

la solemne inauguración de la Legislatura de 1965 y 1972. ADLER, Max, *Démocratie politique et sociale*, Bruselas 1930. Últimamente FRYDMAN, Roger, *L'opposition de la démocratie politique et de la démocratie sociale*, Santiago 1988, inédito.

⁴⁰ Por ejemplo, los partidos conservador y radical abogan en Chile por una vuelta al parlamentarismo todavía en los años 40. Partido Conservador, *XVI Convención Nacional 1947*, Santiago 1947, p. 92. *Proyecto de reforma constitucional*, de los diputados radicales Pedro Bórquez y José Salamanca. Senado, *Sesiones extraordinarias*, 1945. MAC PHERSON, C. B., *The life and times of Liberal Democracy*, 1977.

⁴¹ MC RAE, Kenneth D., *Consociational democracy*, Toronto 1974. LIJPHART, Arend, *Democracy in Plural Societies*, Nueva Haven 1977. HUNEEUS, Carlos, *La transición a la democracia en España, Dimensiones de una política consociacional*, en SANTA MARÍA, Julián (comp.) *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid 1982. VON KLAVEREN, Alberto, *La democracia consociativa como modelo de convergencia política: la experiencia europea*, en *Estudios Sociales* 36, 1983. El mismo *Instituciones consociativas, ¿Alternativas para la estabilidad democrática en Chile?*, en *Alternativas* 2, 1984. FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo, *Neocorporativismo y representación*, en *Política*, 1986. Últimamente LARRAÍN FERNÁNDEZ, Hernán, *Ideología y democracia en Chile*, Santiago 1988, pp. 56 ss.

⁴² CASSIANO, Ricardo, *A marcha passo Oeste*, Río de Janeiro 1942, habla de democracia jerárquica. LÓPEZ-AMO, MARÍN, Angel, *La monarquía de la reforma social*, Madrid 1952. SARTORI, Giovanni, *Théorie de la démocratie*, Paris 1973. KOLM, nota 23. CALMON, Pedro, *Curso*

de Teoría Geral do Estado, Río de Janeiro 1938. BARROS, Enrique, *La democracia como forma del poder. Un enfoque normativo*, en *Estudios Públicos* 26, Santiago 1987.

⁴³ JOUVENEL, Bertrand de, *Du Pouvoir*, Ginebra 1945, trad. castellana, Madrid 1956. TALMON, Jakob L., *The Origins of totalitarian Democracy*, Londres 1953. KÄGI, Werner, *Rechtsstaat und Demokratie*, en GIACOMETTI, Zaccaria, *Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag*, Zurich 1953. FETJÖ, François, *Histoire des démocraties populaires*, Paris 1972. LEFORT, Claude, *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Paris 1981. BRAUNEDER, Wilhelm, *Politische Staaten- und Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Viena, 1984. BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen del gobierno y democracia en Chile 1924-1973*, en *Cuaderno de Ciencia Política*, Santiago 1988.

⁴⁴ BOBBIO, Norberto, *Fundamento y futuro de la democracia*, Valparaíso 1986. SPIEKER, Manfred, *Socialismo y libertad. Los límites de las declaraciones Eurocomunistas de los derechos fundamentales*, en *Tierra Nueva* 38, Bogotá 1981. VILLEY, Michel, *Le Droit et les Droits de l'Homme*, Paris 1983. GARCÍA-HUIDOBRO, Joaquín, *Defensa y rescate de los derechos humanos*, Valparaíso 1987.

⁴⁵ GIACOMETTI, nota 43, esp. KÄGI y KELSEN, Hans, *Was ist die Reine Rechtslehre*, pp. 143 ss. GUNDLACH, Gustav, sj. *Christliche Demokratie*, en *Stimmen der Zeit* 153, 1954. LUCAS VERDÚ, Pablo,

tonces se vuelve a hablar de democracia cristiana desde los años 40⁴⁶ y de social-democracia desde los 60⁴⁷. Por último, se llega al desencanto, que encuentra su expresión en la llamada democracia de adhesión⁴⁸.

En fin, nuestra época es fecunda en democracias. Tiene predilección por la palabra. Pero no es exigente en cuanto

Estado liberal de derecho y Estado social de Derecho, en *Acta Salamanticensia. Derecho* 2,3, Madrid 1955. HÜBER, Ernst Rudolf, *Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft* 1962, ahora en su *Nationalstaat und Verfassungstaat*, Stuttgart 1965. BOCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, en ARNDT, Adolf, *Festschrift*, 1969. PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Madrid 1986.

⁴⁶ MARITAIN, Jacques, *Humanisme intégral*, Paris 1936. El mismo, *Christianisme et Démocratie*, Nueva York 1943. NAUDON, Carlos, *Maritain. Ensayo sobre su filosofía jurídica y social*, Santiago 1947. CASTILLO VELASCO, Jaime, *Las fuentes de la democracia cristiana*, Santiago 1963. MEDEVILLE, Julio, *De Lammenais a Maritain*, Buenos Aires 1967. MAIER, Hans, *Revolution und Kirche*, Munich 1962. MONTEJANO, Bernardino, *Ideología, racionalismo y realidad*, Buenos Aires 1981. IBÁÑEZ SANTA MARÍA, Gonzalo, *Persona y derecho en el pensamiento de Berdiaeff, Mounier y Maritain*, Santiago 1984.

⁴⁷ GÓMEZ PÉREZ, Rafael, *Gramsci. El comunismo latino*, Pamplona 1978. MORENO VALENCIA, Fernando, *Dialéctica del "Eurocomunismo"*, en *Revista de Estudios Sociales* 18, Santiago 1978. MORRA, Gianfranco, *Marxismo y Religión*, Madrid 1979. Últimamente GARCÍA-HUDBRO, Joaquín y otros, *Reflexiones sobre el socialismo liberal*, Santiago 1988.

⁴⁸ La expresión desde Georges Bourdeau, *Traité de science Politique*, 11 vol., Paris 1966-77. REVAL, Jean François, *Comment les démocraties finissent*, Paris 1983. MARIAS JULIÁN, *Democracia y excelencia*, en ABC (Madrid, 25 octubre 1985). MERINO MEDINA, Augusto, *Democracia y participación. Soluciones heterodoxas*, en *Razones* 7, Santiago 1988.

a su contenido. Por eso las hay de todo tipo. Se ha podido distinguir más de un centenar de democracias diferentes entre sí.

Esto muestra que la democracia del siglo XX es más palabrería que realidad. No es extraño pues que no aporte mayor ayuda a los países de habla castellana y portuguesa en su lucha por resolver la crisis del Estado constitucional. Al revés, cuando, como en México, encuentran por sí mismos una solución, entonces todos se precipitan a calificarla de democracia, sin importar cuál sea su contenido. Las palabras tienen ciertamente su sortilegio, pero el de la democracia no da para configurar un régimen de gobierno.

Lo que ocurrió con México ocurrió también con otros intentos que no alcanzaron los mismos resultados. También fueron catalogados como democracias. Así sucedió ayer con las experiencias corporativas de un Oliveira Salazar en Portugal o de un Franco en España, a las que se llamó pomposamente democracia orgánica. Así sucede hoy con la experiencia totalitaria de Castro en Cuba, que se autocalifica orgullosamente de democracia popular, o con las experiencias monocráticas u oligárquicas de México y Colombia, que se califican igualmente de democracias.

Con las mismas razones con que estos gobiernos han sido y son calificados de democráticos se los ha tildado también de antidemocráticos. En fin, los pareceres andan harto divididos. Lo único claro es que, por diversas que sean entre sí las soluciones que se ensayen, siempre se encuentra alguna forma de democracia con qué cubrirlas.

La proliferación de democracias en nuestro tiempo parece tener raíces profundas. Más bien de orden religioso que político. Una vez más, el hombre diviniza una cosa de este mundo: la convierte en un ídolo. No se considera a la democracia como uno más entre los múltiples medios para el gobierno. Antes bien, se cree en ella como en un fin. Es decir, se la considera como lo único que cuenta, lo que hay que alcanzar a toda costa, aun al precio de cualquier sacrificio, propio y ajeno. Incluso hay gente dispuesta a sacrificar su propia patria a las exigencias de lo que ella entiende por demo-

cracia, en lugar de sacrificar la democracia a las necesidades de la patria. De ahí a la democracia totalitaria no hay más que un paso ⁴⁹.

A tono con esta mística democrática, hay también una moral o, más bien, un moralismo. Se cree que, entre los pueblos, la democracia termina siempre por imponerse. Se piensa que no puede ser de otro modo, porque no es sólo mejor que otras cosas, sino, en términos absolutos, lo mejor. Es una creencia similar a la de los hombres del siglo XIX en la razón. También ellos estaban persuadidos de que se imponía por sí sola. Desgraciadamente la razón y la democracia son demasiado frágiles para imponerse por sí mismas, por lo menos entre los hombres, con sus cualidades y sus defectos.

La creencia democrática tiene pretensiones mundiales. No se detiene ante nada. Así, pone la razón última de la prosperidad o caída de los gobiernos en su democracia. Da por sentado que, mientras más democrático, más sólido es y, por tanto, tiene mayores probabilidades de durar. Parte del supuesto de que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ahora los pueblos no toleran la falta de democracia, así como las personas no toleran la falta de aire. Pero la realidad es bastante más despiadada que estas edificantes ilusiones. En nuestro siglo los gobiernos no perecen por falta de democracia, sino por falta de eficacia. Ahí está el problema.

En realidad, los pueblos en el siglo XX son sumamente tolerantes. Toleran muchos abusos y muchos errores. Pero lo que no toleran, sobre todo si son, como en Hispanoamérica, pueblos en crecimiento, es la inacción del gobierno, el descuido de los intereses vitales del país, la debilidad y la corrupción en que naufragan tantas de estas democracias. En una palabra, la democracia no constituye en los tiempos que corren ningún salvoconducto para un gobierno inoperante. Hasta los años 1960 los civiles podían darse el lujo de imponer la democracia que quisieran. Desde entonces tienen que ser más cautos, porque las

Fuerzas Armadas no parecen dispuestas a tolerar una democracia ineficiente que ponga en peligro los intereses vitales del país.

Esto vale para toda suerte de gobiernos, sin importar si son dictatoriales o de partido, militares o civiles, si se los llama democráticos o no. La única excepción parecen ser hasta ahora los gobiernos totalitarios, a los cuales un alto grado de ineficiencia no les ha impedido mantenerse por largo tiempo. No obstante, hay indicios de cambio. En el primer y principal Estado totalitario, la Unión Soviética, bajo Gorbachov se advierten crecientes síntomas de inquietud por esta falta de eficacia.

Volviendo a Hispanoamérica, las cosas han cambiado mucho desde los años 1960. Se sigue hablando de democracia, pero ahora ella ha dejado de ser el régimen ideal. Los pueblos se han vuelto impacientes. Quieren ver resultados. Reclaman una eficacia, difícil de conciliar con la democracia. Y las Fuerzas Armadas vigilan, en nombre de la seguridad.

La democracia camina así entre dos fuegos. No tiene más remedio que hacerse eficaz. De lo contrario, no podrá subsistir largamente.

Al respecto, es interesante señalar que las nuevas exigencias encuentran una expresión institucional en la monocracia.

VI

Auge de la Monocracia

El renacer de la monocracia es, sin duda, lo más característico de la época que se abre en los años 1920. Se produce en todos los países de habla castellana y portuguesa bajo múltiples formas y con una fuerza arrolladora.

Contribuyen a él diversos factores. Algunos de los cuales son los mismos que dejan obsoletos a la mentalidad y a los partidos parlamentarios y al propio parlamento. Entre ellos están, en primer término, los nuevos problemas económicos y sociales y el ritmo de crecimiento de estos países. Todo esto exige un gobierno más enérgico, menos diluido en asambleas y discusiones, que el parlamentario, más concentrado y operante. Así suena otra vez la hora de la monocracia y sue-

⁴⁹ KÄGI WERNER, nota 33, pp. 119-120. NEWCASTLE, Lord Percy of, *The heresy of democracy*, Londres 1954.

na con especial urgencia⁵⁰. El estilo y los artilugios parlamentarios se arrinconan, a veces no sin nostalgia, como los carruajes tirados por caballos de principios de siglo.

Por lo demás, no hay otro remedio. Desaparece el Estado gendarme del liberalismo. Desaparece su neutralidad en materia económico-social. Nuevas tareas exigen instrumentos adecuados. Proliferan las instituciones estatales y paraestatales, en el campo de la economía y de la educación, de la salud pública y del trabajo. Todo esto, naturalmente, queda fuera del alcance del parlamento y bajo la dependencia del gobierno. Las nuevas instituciones nacen, a menudo, en virtud de simples decretos leyes, sin intervención del parlamento y dada su frondosidad escapan a la fiscalización del mismo⁵¹.

En estas condiciones, aflora sin cortapisas el viejo ideal de gobierno eficiente y realizador, que la mentalidad parlamentaria, ahora agonizante, había conseguido a duras penas soterrar.

Pero esta vez encuentra una expresión institucional natural en el gobernante al nuevo estilo, sea el político de multitudes, con arrestos de caudillo, a la manera de Arturo Alessandri en Chile, Getulio Vargas en Brasil o Juan Domingo Peró en Argentina, sea la figura más ins-

titucionalizada, del presidente en México o en Colombia o del Caudillo en España o de un Oliveira Salazar en Portugal. Estos gobernantes son la antítesis de los presidentes parlamentarios, jefes de Estado con apenas poderes de gobierno, situados por encima de los partidos, neutrales, opacos, incapaces de despertar admiración ni repudio.

En una palabra, el jefe de Estado vuelve a ser jefe de gobierno. El centro de gravedad del Estado retorna del parlamento al gobernante⁵². Es decir, se reconstruye, en cierta medida, la figura del gobernante al estilo de la monarquía ilustrada, personificado por los reyes, virreyes y presidentes de la segunda mitad del siglo XVIII⁵³. Tal es la significación histórica de este renacer de la monocracia bajo nuevas formas.

En este sentido, los años 1920 constituyen un hito trascendental en la historia del Estado constitucional. Hasta entonces la tónica había sido reducir los poderes del gobernante. Tendencia que culmina en la época parlamentaria cuando se lo reduce a un papel más bien simbólico de jefe de Estado. Desde los años 20, la tónica dominante y casi irresistible, dada la magnitud de los problemas que enfrentan casi todos los países, es la contraria. Las formas varían —legales o extralegales, institucionalizadas o informales—, pero el resultado es, en todos los casos, el mismo: la acumulación de poderes y medios de acción inmensos en el gobernante que, como es natural, pues se trata de épocas distintas, excede con mucho de los que tenían los antiguos reyes absolutos y, bajo ellos, los virreyes y presidentes⁵⁴.

Sin embargo, como es sabido, la monarquía no se define por la amplitud de los poderes del gobernante, sino por el modo de tenerlos. Así, Pedro II de Brasil podía observar, no sin sorna, que el Presidente de Chile tenía más poderes que él, pues podía suspender la Constitución, cosa que al emperador le es-

⁵⁰ GROS ESPIELL, Héctor, *El predominio del poder ejecutivo en América Latina*, en Universidad Autónoma de México. *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México 1977. Varios autores, *El poder ejecutivo en las constituciones hispanoamericanas*, Santiago 1943. LMBERT, Jacques, *La transposition du régime présidentiel hors les Etats Unis. Le cas de Amérique Latine*, en *Revue Française de Sciences Politiques* 3, Paris 1963. El mismo *Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques*, Paris 1963, trad. castellana, Barcelona 1966. VALDÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México 1974. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Los regímenes presidencialistas de América Latina. Teoría y práctica*, en *Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales*, 8, Santiago 1986.

⁵¹ BRAVO LIRA, nota 1.

⁵² GROS ESPIELL Y NOGUEIRA, nota 50.

⁵³ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de Derecho Constitucional comparado*, Madrid 1944, esp. 244.

⁵⁴ GROS ESPIELL, nota 50.

taba vedada. Muchas veces no puede ser de otro modo. No hay más remedio que acumular atribuciones y medios de acción en el presidente. Pero siempre subsiste una diferencia insalvable entre un monarca, aun con mínimos poderes, y un presidente con los poderes más extensos. Si el monarca no tiene más poderes es porque no le han quitado más. En cambio, si el presidente no tiene más poderes, es porque no le han conferido más. Es decir, el monarca tiene sus poderes como propios y el presidente detenta los suyos temporalmente —expiran junto con su periodo de mando—, como ajenos. Por eso la institucionalización de una monocracia a través de gobernantes temporales suele exigir una acumulación de poderes y medios de acción desproporcionada, de la que la monarquía puede muy bien prescindir.

Una buena comprobación de ello es el caso de México, a partir de los años 1930. Allí el presidente dispone de poderes y medios de acción superiores a los de cualquier monarca en la historia. Pero a ese precio se ha conseguido algo también único: establecer efectivamente en ese país un Estado constitucional. Y esto, después del derrumbe de todos los más antiguos, de carácter parlamentario, en España, Chile, Portugal y Argentina.

A la inversa, en España tenemos un ejemplo reciente de cómo una monarquía no necesita poderes para interponerse entre el gobierno civil y las Fuerzas Armadas y preservar el gobierno de partido⁵⁵. Schwartz ha señalado la sorprendente importancia que pueden tener estas experiencias en Iberoamérica⁵⁶. Brasil parece haber sido el primero en

comprenderlo. Así la Constitución de 1988 ordenó realizar un plebiscito en 1993 sobre la vuelta a la monarquía⁵⁷.

Como recuerda Mousnier, la monarquía no es más que una especie de la monocracia. Pero una especie sumamente diferenciada. No hay que olvidar que "cuando un jefe de Estado es autoritario y las circunstancias le permiten imponer decisiones de gobierno, no establece por ese solo hecho una monarquía absoluta. La distinción de Jean Bodin de la forma de Estado y de la forma de gobierno es siempre útil. Una monarquía puede ser gobernada en forma absoluta, aristocrática o democrática. Una democracia puede ser gobernada en forma democrática, pero también en forma aristocrática o de monarquía absoluta"⁵⁸.

En suma, de una u otra forma, la monocracia ha destronado, de hecho, al parlamento en el curso del siglo XX en todo el mundo de habla castellana y portuguesa. Algunos pueden no haberse enterado de ello y seguir redactando constituciones en las que se trata del parlamento primero y, en segundo término, del jefe de Estado y del Gobierno. Pero no por eso es menos rotundo el triunfo de la monocracia. Desde los años 1920 en adelante ha realizado en provecho suyo la conquista que en el siglo XIX quiso hacer en favor del parlamento. Se ha convertido en las últimas décadas efectivamente en el centro del Gobierno. Cabe preguntarse si esto significa una nueva transformación del Estado constitucional o, más bien, el fin de su ciclo histórico en estos países.

⁵⁵ SCHWARTZ, Pedro, *Democracia y monarquía en España. Los límites de un sistema político mayoritario*, en Simposio internacional sobre democracia contemporánea, Santiago 1986 a multicopia.

⁵⁶ Id.

⁵⁷ *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988), art. 2 transitorio, y una edición en *O Globo*, Río de Janeiro, 23 septiembre 1988.

⁵⁸ MOUSNIER, Roland, *La monarchie absolue en Europe du V^e siècle á nos jours*, Paris 1982, p. 14.