

CICLO HISTÓRICO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA, PORTUGAL E HISPANOAMÉRICA (1811-1991). MONOCRACIA ILUSTRADA, OLIGARQUÍA LIBERAL-PARLAMENTARIA Y RENACER MONOCRÁTICO

BERNARDINO BRAVO LIRA*

Se acerca el fin del siglo, tanto que hemos llegado al Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Son tiempos de celebración, pero también de reflexión, en especial para hispanos e hispanoamericanos. Uno de los temas que más perentoriamente parecen requerir un análisis es el de las instituciones políticas. A primera vista, parece inabordable. ¿Cómo hablar del Estado constitucional en Hispanoamérica, es decir, en 20 países, donde desde 1811 hasta hoy se han promulgado más de 200 constituciones?

Por si esto fuera poco, los estudios disponibles, salvo rara excepción, abarcan un campo sumamente reducido. Por lo general, los autores se limitan a tratar de un solo país, normalmente el propio. Obras más amplias como la de Raúl Cereceda, publicada en Bogotá en 1961 o la de De La Torre Villar y García Laguardia sobre el *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, aparecida en México en 1976, que, pese a su título, se refiere sólo a México y Centroamérica, son la excepción(1).

Por otra parte, sobra advertir que el estudio del Estado constitucional

* De la Academia Chilena de la Historia. Profesor Ordinario de Historia del Derecho en la Facultad de Derecho de esta Universidad.

(1) Cereceda, Raúl, *Las instituciones políticas de América Latina*, Bogotá 1961. De la Torre Villar, Ernesto y García Laguardia, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México 1976. Bravo Lira, Bernardino, *Etapas del Estado Constitucional en los países de habla castellana y portuguesa 1811-1980*, en *Revista de Estudios Históricos-Jurídicos* 5, 1980. El mismo, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago 1986. Últimamente *El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991. Ventura y desventura de un ideal europeo de gobierno en el Nuevo Mundo*, México 1992.

no es sinónimo de análisis de las sucesivas constituciones de cada país. Es mucho más que eso. Después de todo, el Estado constitucional es una realización histórica, en tanto que las constituciones no pasan de ser documentos, vale decir, meras construcciones teóricas, más o menos operantes.

Así pues, nuestro estudio debe ir más allá de los textos. Comienza donde termina el examen de ellos.

Como se sabe, el Estado constitucional es en todo el mundo una forma histórica reciente. No tiene más de dos siglos de antigüedad. Fuera de Inglaterra y los Estados Unidos, donde sus raíces son más remotas, su historia ha sido, en general sumamente accidentada. Baste recordar el caso de Francia. Desde 1791 hasta hoy, ha tenido no menos de 10 constituciones y de 12 regímenes políticos diferentes. Desde la primera hasta la actual quinta república, imperios, monarquías y repúblicas se han sucedido, unos tras otros, sin interrupción.

En contraste, el Estado constitucional logró consolidarse sin tanta dificultad en Europa Central, en Holanda y Bélgica y en los países escandinavos, al menos mientras pudo contar con el respaldo extraconstitucional de unas monarquías bien asentadas. Cuando ellas desaparecieron en Europa Central, al término de la primera guerra mundial, el Estado constitucional entró en crisis. Proliferaron las dictaduras —como lo muestra el caso de Polonia, Hungría, Austria, Portugal, Yugoslavia, Rumania— y surgieron los dos primeros Estados totalitarios, uno fundado en el socialismo internacional (soviético) en Rusia y otro, en el nacional socialismo (nazi) en Alemania(2).

Estas vicisitudes del Estado constitucional en la Europa del norte de los Pirineos son indispensables para entender su suerte, en la península ibérica y en el resto del mundo de habla castellana y portuguesa. El constitucionalismo, como la codificación, no es un fenómeno aislado, de un solo país o de un conjunto de países. Antes bien, abarca ámbitos más amplios, tanto en el Viejo como en el Nuevo Mundo. Lo que, a su vez refleja la profunda comunidad cultural que hay entre Iberoamérica y Europa.

A primera vista la trayectoria del Estado constitucional en la península Ibérica y en Iberoamérica parece muy similar a la de Francia. Una y otra están marcadas por el signo de la inestabilidad. Pero, si se observa más de

(2) Brauner Wilhelm, *Politische Staaten und Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Viena 1984.

cerca, se advierte que en los países de habla castellana y portuguesa no faltan ejemplos de notable estabilidad institucional, comparables, si no superiores, a la de los Estados mejor asentados de Europa. Tal es el caso del imperio de Brasil (1822-99) o de la república de Chile (1830-1924). Su suerte es semejante a la de los países centroeuropeos. Como allí, se combina un *Scheinkonstitutionalismus*, un constitucionalismo de fachada, con una real estabilidad institucional.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Esto nos previene, de entrada, contra las generalizaciones. Ellas son inevitables mientras persista el desconocimiento sobre las verdaderas dimensiones geográficas y culturales de Iberoamérica, como un todo, y de cada uno de los países que la componen. A diferencia de España y Portugal, que son medianamente conocidos, de América española y portuguesa, es el paraíso de los tópicos. Sólo se tienen de ella noticias fragmentarias e incompletas. Naturalmente, aquí no podemos detenernos en llenar este vacío. Baste señalar que no nos encontramos frente a un pueblo o a un territorio de grandes proporciones, sino ante un conjunto de pueblos y de territorios que se conjugan entre sí hasta constituir un mundo, con todo lo que esto significa de unidad —por ejemplo, de religión, de lengua, de historia o de cultura común— y de diversidad —por ejemplo, en las formas de piedad, en el acento, en la conciencia colectiva y en los modos de vida(3).

Este mundo es geográficamente mucho mayor que Europa. A principios del siglo XIX, en los tiempos en que se introdujo el constitucionalismo, com-

(3) García Calderón, François, *Les démocraties latines de l'Amérique*, París 1912, esp. 1,4 y 4,1 y 2. Lamar Schweyer, Alberto, *Biología de la democracia*, La Habana 1927. Jane Cecil, *Liberty and despotism in Spanish America*, Nueva York 1929, trad. castellana, Madrid 1931, Buenos Aires 1947. Ycaza Tigerino, Julio, *Sociología de la política hispanoamericana*, Madrid 1950. Johnson, John J., *The Military and Society in Latin America*, Stanford, California 1964, trad. castellana Buenos Aires 1966. Lambert, Jacques, *Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques*, París 1963, trad. castellana Barcelona 1966. Kahle, Günter, *Diktatur und Militärherrschaft in Lateinamerika* en *Zeitschrift f. Lateinamerika-Wien* 19, Viena 1981. Rouquié, Alain, *L'état militaire en Amérique Latine*, París 1982, trad. castellana Buenos Aires 1984, cito esta versión. Bravo Lira, Bernardino, *Gobiernos civiles y gobiernos militares en Hispanoamérica 1810-1989. Estudio histórico institucional*, en El mismo, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica*, Valparaíso 1989.

prendía 19,3 millones de Km² y cubre hoy día 16,9 millones de Km², contra los 10,5 millones de Europa.

Demográficamente este mundo era a comienzos del siglo pasado, muy inferior a Europa. Comprendía 100 millones de habitantes frente a 300 del Viejo continente. Desde la segunda mitad de la presente centuria, la proporción se ha invertido. Mientras Europa tiene sólo 400 millones, los pueblos de habla castellana y portuguesa bordean los 500 millones. Para formarse una idea de lo que esto significa, es suficiente señalar que, aún sin considerar los 130 millones de habla portuguesa, los pueblos de lengua castellana constituyen por sí solos, más de la mitad de los católicos del mundo.

No es extraño que los extranjeros se desconcierten ante semejante extensión, variedad y complejidad, que supera en tantos sentidos a sus propias experiencias. Pero tampoco lo comprenden los nativos. La mayoría de los estudiosos en Iberoamérica o en la península ibérica, vive ocupada tan sólo de su propio país, cuando no de su partido o de su caudillo. Es decir, permanece encerrada dentro de un horizonte que, en comparación con el total, puede muy bien calificarse de pueblerino. Falta una visión de conjunto. Este es el gran vacío de la investigación. No hay un panorama medianamente claro y coherente del pasado y del presente del Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa.

A falta de él, muchos se contentan con una visión impresionista, del tipo de la llamada anarquía hispanoamericana. Esta no es sino una extrapolación de un hecho real, que ha herido profundamente la imaginación de propios y extraños: la inestabilidad de los gobiernos en Iberoamérica desde los comienzos mismos del constitucionalismo. Bajo esta impresión, se reduce todo a una secuela interminable de cambios de gobierno, derribados, unos en pos de otros, sin más diferencia que la forma en que fueron abatidos: unas veces cruenta, como en guerras civiles o revueltas, ya que no revoluciones, otras sin gran efusión de sangre, como en pronunciamientos militares o golpes de Estado.

Esta descripción, un tanto colorista y por supuesto simplificadora, encierra no obstante, elementos verdaderos. Pero no es ni pretende ser una explicación. Antes bien, plantea una serie de interrogantes. En una de ellas queremos detenernos, porque nos puede servir de punto de partida. Es la relación, eminentemente problemática, entre constitución y gobierno.

PLANTEAMIENTO: DE LAS CONSTITUCIONES AL ESTADO CONSTITUCIONAL

Todos los países de habla castellana y portuguesa, tienen, desde hace largo tiempo, constituciones. Sin embargo, muy pocos han tenido, hasta ahora, gobiernos constitucionales. Lo primero que hay que explicar pues, es por qué en ellos tales gobiernos son tan raros y de tan corta vida.

Para hacerlo, es menester considerar todos los países y todas las constituciones. Un examen acabado de cuanto esto abarca, sobrepasa con creces los límites de la presente exposición.

No obstante, cabe intentar una aproximación al tema, que permita reconstruir, con el necesario rigor y amplitud, la trayectoria del Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa.

Es lo que pretendemos hacer aquí. En la primera parte abordaremos a través de cuatro pasos o escalones sucesivos la relación entre constitución y Estado constitucional. Lo primero será determinar los países y constituciones por examinar. Lo siguiente, seleccionar las constituciones de más larga vigencia. En tercer término, debe analizarse el grado de vigencia de ellas. Lo que equivale a pasar de los textos escritos a las realizaciones históricas del Estado constitucional que es lo que propiamente nos interesa.

Llegados a este punto es posible dar un cuarto paso, que consiste en discernir, entre estas realizaciones, las más logradas, vale decir, aquellas en las que se consiguió una cierta consolidación del Estado constitucional.

A partir de estos casos cabe reconstruir las etapas históricas de esta forma de Estado en los países de derecho castellano y portugués. Lo que es el objeto de la segunda parte a modo de colofón, a propósito de la última fase, se considera la situación actual del Estado constitucional en la península ibérica y en América hispana.

PRIMERA PARTE

Constituciones y Estado constitucional

LOS PAÍSES

Considerado bajo el punto de vista geopolítico, el mundo de habla castellana y portuguesa tiene su núcleo central en Iberoamérica, desde el Río Grande y Cuba hasta el extremo austral del continente y la Antártida. A esta masa compacta se agregan pueblos y territorios de otros continentes. En primer lugar, la península ibérica, con la dualidad España y Portugal, solar originario y madre patria común a todo el resto. Luego están algunos países africanos o asiáticos, como Angola, Mozambique y, hasta cierto punto, también Filipinas. Finalmente, hay que mencionar a los millones de hispanoparlantes en países extranjeros, principalmente los Estados Unidos.

Políticamente el mundo hispánico está dividido en más de 25 Estados. De ellos, nos interesan aquí los de Iberoamérica y de la península ibérica, porque tienen una trayectoria constitucional común, que se remonta al siglo pasado. En cambio los otros, africanos o asiáticos, cuya independencia es muy reciente, posterior incluso a la segunda guerra mundial, se hallan tan sólo en los primeros pasos de la lucha por establecer un Estado constitucional.

Iberoamérica comprende 19 Estados independientes y uno que aún no lo es: Puerto Rico. De ellos, México es el único situado en América del Norte. Ocho pertenecen a Meso y Centro América: Cuba y Santo Domingo, en el Caribe, y Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Los diez restantes forman parte de Sudamérica: Venezuela y Colombia que salen al Caribe; Ecuador, Perú, Bolivia y Chile a lo largo del macizo andino; Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina en la vertiente atlántica.

La lista se completa con España y Portugal. La suerte del Estado constitucional en estos dos Estados es muy similar a la del mismo en América hispana. Por de pronto, hubo constituciones que rigieron a uno y otro lado del Atlántico, como la española de 1812 en varios países americanos o la brasileña de 1824 en Portugal. Pero hay algo más de fondo. La implantación del Estado constitucional planteó, en último término, los mismos problemas allí y aquí. Por eso no es de extrañar que los mejores ejemplos de la llamada anarquía iberoamericana pueden encontrarse tal vez en la península Ibérica:

en la España del siglo XIX con los pronunciamientos del reinado de Isabel II o en el Portugal del siglo XX, con la inestabilidad de los gobiernos bajo la república, desde su proclamación en 1911 hasta el advenimiento de Oliveira Salazar en 1926(4).

LAS CONSTITUCIONES

Las primeras constituciones se dictaron simultáneamente en Iberoamérica y en la península Ibérica. Abre la serie la promulgada en 1811 en Venezuela(5). Inmediatamente la siguieron otras en América española(6) y en España(7), cuya carta de 1812, como se dijo, se aplicó también al otro lado del Atlántico en países como México y Guatemala(8).

A principios de los años 20 se promulgaron los primeros documentos de este género en Portugal(9) y Brasil(10). De esta suerte, en 1825 todos los países de habla castellana y portuguesa, excepto Paraguay(11), tenían, o habían desechado, al menos una constitución. En atención a ello puede fijarse como período de introducción al constitucionalismo en estos países el comprendido entre 1811 y 1825.

Salvo la brasileña de 1824, todas estas constituciones tuvieron una duración efímera. Pero sus promotores no se desanimaron por ello. Antes bien,

-
- (4) Pabon, Jesús, *La Revolución portuguesa*, 2 vol., Madrid 1941 y 1945.
- (5) *Constitución Federal* (1811) texto en Gil Fournul, José, *Historia constitucional de Venezuela*, Berlín 1905, cito 5a. ed., 3 vol., Caracas 1967 I, pp. 383 ss. También en Mariñas Otero, Luis, *Las constituciones de Venezuela*, Madrid 1965.
- (6) *Constitución de Cundinamarca* (1811) (Colombia) es una carta provincial, texto en Pombo, Manuel y Guerra, José Joaquín, *Constituciones de Colombia*, Bogotá 1892, cito 2a. ed. 2 vol., Bogotá 1911, 1 pp. 73 ss.
- (7) *Constitución de Cádiz* (1812), texto en Sevilla, Andrés, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 vol., Madrid 1969, 1 pp. 115 ss.
- (8) Gamboa, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX* México 1901. Mariñas Otero, Luis, *Las constituciones de Guatemala*, Madrid 1958. Torre Villar y García Laguardia, nota 1. Rodríguez, Mario, *The Cadiz Experiment in Central America 1808-1826*, Berkeley 1978, trad. castellana, México 1984.
- (9) *Constituição* (1822), texto en Miranda, José, *As Constituições portuguesas 1822-1826-1838-1911-1933-1976*, Lisboa 1976.
- (10) *Constituição política do imperio do Brazil*, texto en Pimenta, Bueno, *Direito Publico Brasileiro e analyse da constituição do imperio*, Rio de Janeiro 1857 apéndice pp. 497 ss.
- (11) Solar, Juan José, *Introducción al derecho paraguayo*, Madrid 1954.

parecieron enardecerse y volvieron a redactar otras, con no menor acuciosidad. De este modo, desde entonces hasta ahora, nunca han faltado nuevas constituciones para reemplazar a las que quedaban sin efecto.

Por tanto, la época constitucional se prolonga desde 1811-25 hasta hoy. A lo largo de ella, la proliferación de constituciones no decae en ningún momento. Más aún, al cabo de más de siglo y medio, parece lejos de agotarse. Al menos así lo indica el número de estos documentos promulgados en la década de los 80: seis.

La suma de las constituciones promulgadas en estos 21 países, desde la primera de 1811 hasta la más reciente, que es, por el momento, la de 1991 en Colombia(12) es muy elevada. Sin contar innumerables reformas de mayor o menor alcance, excede de 200.

Los países que han tenido más constituciones son Venezuela, con 22 y Ecuador y República Dominicana con 18. Los que menos, Argentina, Paraguay y Panamá, con 4. Sin duda, es muy interesante analizar su distribución por Estados, pero no es este el momento de hacerlo.

En lugar de eso, pasemos al siguiente punto, su vigencia.

TIEMPO DE VIGENCIA DE LAS CONSTITUCIONES

Naturalmente, no todas las constituciones han estado en vigor durante un mismo lapso. Cada una tiene su propia historia que debe ser estudiada aparte. Algunas duraron días o meses, otras años o, incluso, décadas. Por otra parte, su vigencia ha sido muy dispar: unas veces meramente nominal, otras más efectiva. Lo cual debe ser analizado también, separadamente.

Empezaremos por la duración. Atendiendo a ella, es fácil advertir que la inmensa mayoría de estas constituciones tuvo vida efímera.

No es mucho pedir que un documento que aspira a regular aspectos permanentes de la vida institucional, como el régimen de gobierno, la judicatura o las seguridades personales, subsista, al menos, por medio siglo.

Aplicando este criterio, quedan descartadas casi 200 constituciones. No

(12) *Constitución política de Colombia*, Bogotá 1991.

restan más que 13, que rigieron aproximadamente durante ese tiempo. De ellas, tres provienen de la primera mitad del siglo XIX, nueve de su segunda mitad y tan sólo una, del siglo XX(13).

El grupo más antiguo se abre con el primer texto constitucional que logró sobrevivir largo tiempo en el mundo de habla castellana y portuguesa. Es la constitución monárquica de 1824 en Brasil, que rigió hasta 1889, es decir, durante 65 años.

Luego vienen dos constituciones republicanas, la de 1830 en Uruguay, que permaneció en vigor hasta 1917, o sea, por espacio de 87 años(14) y la de 1833 en Chile, cuya vigencia se prolongó durante 91 años, hasta 1924(15).

El grupo de constituciones de la segunda mitad del siglo XIX está encabezado por la de 1853-60 en Argentina, que es la más antigua todavía en vigor(16).

Le siguen las de 1857 en México(17) y de 1860 en Perú(18), que rigieron respectivamente, hasta 1910 y 1920.

De los años 70 son las de Paraguay (1870)(19), España (1876)(20) y Guatemala (1879)(21), que subsistieron respectivamente, hasta 1937, 1923 y 1944, es decir, 67 años, casi 50 y 65 años.

Finalmente, en la década de los 80 encontramos las de Bolivia (1880),

- (13) Al respecto ver Bravo Lira, *El Estado constitucional en Hispanoamérica* nota 1, con cuadros sinópticos de las constituciones por países y períodos.
- (14) *Constitución (1830)*, texto en Gross Espiell, Héctor, *Las Constituciones de Uruguay*, Madrid 1978, pp. 205 ss. con un enjundioso estudio introductivo.
- (15) *Constitución Política de la República de Chile (1833)* en Valencia Avaria, *Anales de la República*, Santiago 1986, pp. 172 ss. Bravo Lira, Bernardino, *La constitución de 1833*, en RCHD 10, 1983, en él mismo, *De Portales a Pinochet*, Santiago 1985.
- (16) *Constitución (1853)* con reformas de 1860, texto en Zamora, Fernando Marcelo, *Constitución de la nación argentina*, Buenos Aires 1976. Levene, Ricardo, *Historia del Derecho argentino*, 11 vols., Buenos Aires 1945-58. Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo, *Manual de Historia de las instituciones argentinas*, Buenos Aires 1967. Zorraquín Becú, Ricardo, *Historia del Derecho*, 2 vol., Buenos Aires 1966 y 1970. Sobre su vigencia desde 1830, Bravo Lira, Bernardino, *Metamorfosis de la legalidad en Argentina desde el siglo XVIII hasta el siglo XX*, en RCHD 13, 1986.
- (17) *Constitución (1857)*, texto en Gamboa, nota 8.
- (18) *Constitución (1860)*, texto en Pareja y Paz Soldán, José, *Las constituciones del Perú (Exposición crítica y textos)*, Madrid 1953.
- (19) *Constitución (1870)*, texto en Mariñas Otero, Luis, *Las constituciones del Paraguay*, Madrid 1978.
- (20) *Constitución (1876)*, texto en Sevilla Andrés, nota 7.
- (21) *Constitución (1879)*, texto en Mariñas Otero, nota 8.

que subsistió hasta 1938(22), es decir, 58 años; de El Salvador (1886), que rigió hasta 1939(23), o sea 53 años; y de Colombia (1886) que sólo fue reemplazada en 1991, tras un siglo largo de vigencia(24).

La única constitución dictada en el siglo xx que ha logrado sobrepasar la media centuria de vigencia es la mexicana de 1917, que todavía rige(25).

FORMA DE VIGENCIA DE LAS CONSTITUCIONES: REALIZACIONES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

La duración de una constitución es un dato muy pobre. Por sí solo no dice nada sobre la situación real de un país, sobre su vida institucional y menos aún, sobre la existencia de un Estado constitucional.

No hay que confundir la constitución, que es un documento, con el Estado constitucional, que como se ha dicho, es por el contrario una realización institucional. Para estudiar esto último, hay que entrar a examinar el grado de vigencia de cada texto constitucional, es decir, a comparar el país real con el país legal.

En esta materia la disparidad es enorme. Abarca situaciones muy distintas que van desde la vigencia puramente nominal hasta la vigencia efectiva, con toda una gama intermedia.

En principio parece difícil hallar un criterio para medir algo tan complejo como el grado de vigencia de una constitución. Pero en los países de derecho castellano y portugués esto es relativamente obvio. Basta con fijarse en la principal innovación aportada a ellos por el Estado constitucional(26).

Se trata nada menos que del régimen de gobierno. Es decir, de la

-
- (22) *Constitución (1880)*, texto en Trigo, Ciro Félix, *Las constituciones de Bolivia*, Madrid 1958. Valle Valle, Patricio, *El constitucionalismo en Bolivia*, Santiago 1961.
- (23) *Constitución (1886)*, texto en Gallardo, Ricardo, *Las constituciones de El Salvador*, 2 vols., Madrid 1961.
- (24) *Constitución (1886)*, texto en Uribe Vargas, Diego, *Las constituciones de Colombia (Historia, crítica y textos)*, 2 vols., Madrid 1977. Bravo Lira, Bernardino, *El centenario de la constitución colombiana de 1886. Estudio institucional*, en REHJ 9 1986.
- (25) *Constitución (1917)*, texto en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1964*, México 1964.
- (26) Para esto y lo que sigue, Bravo Lira, *Historia de las instituciones...*, nota 1.

dualidad gobierno-parlamento, sobre la cual debe fundarse el régimen, conforme a la división de poderes, postulada por el constitucionalismo clásico. Concretamente, se pretende sujetar la gestión gubernativa a la regulación de un parlamento, al que se atribuye la doble función de concurrir con el gobierno a la legislación y velar porque los actos del gobierno se encuadren dentro de la legalidad.

Este parlamento carece de toda conexión con las instituciones de estos países. Es extraño, si no opuesto, a ellas, porque el derecho castellano y portugués coinciden en considerar a la legislación como parte, y muy principal, del gobierno. Así fue siempre, hasta el advenimiento del constitucionalismo, en todos los escalones del gobierno: desde el rey, en toda la monarquía, hasta los virreyes y gobernadores dentro de sus territorios, e incluso, los intendentes dentro de sus provincias.

Pero estos antecedentes históricos no son todo. Detrás de esas instituciones había una mentalidad muy arraigada, que en la última fase de la monarquía el absolutismo ilustrado con su ideal de gobierno eficiente y emprendedor, no había hecho más que revitalizar. Así se produce en estos países un peligroso contraste entre parlamento y gobierno. Mientras el parlamento es una institución reciente, que sólo encuentra resonancia en algunos sectores de la minoría ilustrada, el gobierno aparece como heredero natural de una larga tradición monocrática, renovada bajo el absolutismo ilustrado, y puede apelar, en todo momento, al anhelo general y siempre presto a resurgir, de un poder fuerte y realizador.

En estas condiciones, al gobierno le resulta demasiado fácil deshacerse del parlamento. Lo cual explica, en buena parte, por qué en los países de habla castellana y portuguesa la existencia del parlamento ha sido tan precaria. De ahí que la consolidación del Estado constitucional sólo se haya logrado allí, donde se consiguió conciliar el funcionamiento del parlamento con la subsistencia de un gobierno eficaz, similar al que tuvieron antes del advenimiento del constitucionalismo.

EL PUNTO FLACO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

En esto estriba, precisamente, el gran problema del Estado constitucional en estos países. Este ha sido, y es hasta ahora, su punto flaco. Por eso, para

nadie es un misterio que la primera y más inequívoca manifestación del colapso del Estado constitucional en los países de derecho castellano y portugués es precisamente el cierre del parlamento. De ordinario la suerte del Estado constitucional no está ligada a la religión del Estado. Tampoco lo está a las garantías individuales ni a las declaraciones de orden social que se contemplan en las constituciones. Menos aún a la Judicatura. En cambio, sí está inmediatamente ligada a las posibilidades de hacer funcionar un parlamento como regulador de la función gubernativa. Nada revela tan claramente el grado de vigencia que ha conseguido una constitución como el normal sesionar del parlamento.

Conforme a este criterio, es posible diferenciar dos tipos de constituciones: las que tienen una vigencia efectiva y las que la tienen puramente nominal. Pero la contraposición no es tan esquemática. En la práctica la mayoría de las constituciones son, en parte aplicadas y en parte ignoradas. Más aún, durante la vigencia de un mismo texto constitucional se producen situaciones diferentes. Hay períodos en los que rige efectivamente y períodos en los que rige sólo de un modo oficial. Por otra parte, en todo momento hay que contar con la presencia y la potencia de factores extraconstitucionales, como, por ejemplo, el militarismo o los partidos políticos, a menudo más decisivos que la propia constitución.

Las constituciones con una vigencia efectiva, por así decirlo, reinan y gobiernan. Corresponden a los Estados y a los períodos en los que junto al gobierno ha existido, de hecho, un parlamento.

Por el contrario, las constituciones con vigencia nominal reinan, pero no gobiernan. Corresponden a países y períodos en los que hay una pura fachada constitucional, porque no funciona ningún parlamento que regule la gestión gubernativa.

CASOS DE VIGENCIA EFECTIVA

De las trece constituciones que rigieron aproximadamente medio siglo, la primera que tuvo vigencia efectiva es la brasileña de 1824. La Asamblea Legislativa, contemplada en ella, se instaló en Río de Janeiro en 1826 y subsistió hasta el fin de la monarquía en 1889.

Es digno de atención el hecho de que en Brasil hubo una restauración

del parlamento, bajo la constitución de 1891. Esta vez subsistió por casi 40 años, desde 1893 hasta 1930.

También la constitución de 1833, en Chile, tuvo vigencia efectiva. En verdad, ella no estableció el Congreso, porque éste había comenzado a sesionar regularmente desde tres años antes. De todos modos, continuó funcionando normalmente bajo la constitución hasta enterar 93 legislativas consecutivas en 1924.

Al igual que la Asamblea brasileña, el Congreso chileno fue restaurado con bastante fortuna. Volvió a funcionar durante 40 años más, desde 1933 hasta 1973.

Brasil y Chile desmienten el mito de la inestabilidad política iberoamericana. Ambos Estados son más estables que Francia, la cual tuvo cinco constituciones 1814, 1830, 1848, 1852, 1875 y cinco regímenes de gobierno, en el mismo tiempo que Brasil tuvo, respectivamente, dos y dos y Chile uno y uno. Desde 1830 hasta 1924, ningún gobierno fue derribado en Chile, salvo el de Balmaceda, por la llamada revolución de 1891. De suerte que hasta 1924 fue uno de los países más estables del mundo, aventajado únicamente por Estados Unidos o Bélgica.

Otros ejemplos de vigencia efectiva son Argentina desde 1862 hasta 1930, España desde 1876 hasta 1923 y México desde los años 1930 hasta hoy.

El caso de Argentina es, sin duda, el más digno de atención. Muestra cómo una misma constitución puede pasar sucesivamente por períodos de vigencia nominal y efectiva.

En los años iniciales 1853-62, la constitución de 1853-60 no consiguió imponerse. La gran época de su vigencia se abre en 1862 y se prolonga hasta el movimiento militar de 1930. Durante ella logró un alto grado de aplicación. El Congreso sesionó por primera vez regularmente, durante 68 legislaturas anuales consecutivas.

En cambio, desde 1930 hasta ahora, su vigencia ha sido en muchos aspectos, nominal. El Congreso ha funcionado en forma muy intermitente. Fue seis veces cerrado y siete restaurado. Actualmente se encuentra abierto.

El primer parlamento que funcionó continuamente en España fue el Congreso de diputados contemplado por la Constitución de 1874. Se instaló en 1876 y subsistió hasta el pronunciamiento militar de 1923.

Puede decirse, pues, que la época de esplendor de los cuatro grandes parlamentos del mundo de habla castellana y portuguesa, termina casi simultáneamente: en 1923 en España, en 1924 en Chile y en 1930 en Brasil y Argentina. Por lo demás, por los años 1920 el Estado constitucional liberal parlamentario hace crisis en el mundo y en Europa proliferan dictaduras.

Con posterioridad, sólo una constitución alcanza vigencia efectiva en los países que nos interesan. Es la de 1917 en México, bajo la cual se estabiliza el régimen de gobierno precisamente a partir de la década de 1930. Este es, al presente, el único Estado constitucional estable en el mundo de habla castellana y portuguesa.

CASOS DE VIGENCIA MÁS O MENOS NOMINAL

Aparte de los cinco casos anteriores, en las ocho constituciones restantes con una vigencia de al menos medio siglo sólo encontramos ejemplos de aplicación más o menos nominal.

El más extremo es, tal vez, Uruguay bajo la constitución de 1830. Desde ese año hasta 1903 se sucedieron 25 gobiernos, los más de ellos inconstitucionales en su origen y que terminaron en la misma forma. Dos presidentes fueron asesinados, uno gravemente herido y nueve derrocados violentamente. Diez lograron resistir uno o más alzamientos o golpes de Estado. Sólo tres tuvieron una gestión relativamente normal(27). Uruguay bajo la constitución de 1830, puede considerarse como un caso típico de la llamada anarquía hispanoamericana. Si la constitución rigió durante 87 años, fue porque era letra muerta, no estorbaba a nadie y, por tanto, tampoco nadie se interesó por modificarla. De hecho, bastó que los partidos se pusieran de acuerdo, para que fuera reemplazada por otra en 1917(28).

En una situación en cierto modo intermedia, entre la vigencia nominal y la vigencia real, está Colombia. Su constitución de 1886 acaba de ser desechada, tras cumplir un siglo de vigor. Pero ha atravesado por diversas vicisitudes. El Congreso contemplado en ella se instaló en 1888, pero desde entonces su funcionamiento se interrumpió cinco veces. Por primera vez fue

(27) Gross Espiell, nota 14.

(28) Ibid.

disuelto en 1899. Restaurado en 1903, fue clausurado por segunda vez el año siguiente. En 1911 fue restablecido por tercera vez y subsistió hasta 1944 en que se dio el caso, sin precedentes, de que la mayoría, por propia decisión, no concurriera a la apertura de la legislatura. Terminó así el que fue su más largo período de sesiones, que duró 32 años. Reabierto por cuarta vez, volvió a ser clausurado entre 1949 y 1951. Tras una quinta restauración, fue nuevamente cerrado desde 1953 hasta 1958. Restaurado por sexta vez ese año, fue disuelto en 1991, como si el sino del parlamento en Colombia fuera no durar más de treinta y tres años(29).

Al caso de Colombia se acerca Costa Rica, donde el más largo período de funcionamiento del Congreso fue de sólo 30 años (1919-49), bajo la constitución de 1871(30). En cambio, en Perú, no alcanzó a llegar a 20 años (1895-1914)(31).

En contraste, la suerte de los parlamentos de Bolivia, El Salvador, Paraguay y Guatemala se asemeja más a la del uruguayo. Todos ellos tuvieron una existencia sumamente precaria(32).

Por último, a partir del examen del régimen de gobierno, fundado en la dualidad gobierno-parlamento es posible pasar al análisis diacrónico del Estado constitucional.

SEGUNDA PARTE

Etapas del Estado constitucional

A la luz de sus instituciones, pueden discernirse tres grandes etapas. Brevemente cabe caracterizarlas como la del parlamento, la de los partidos y los regímenes parlamentarios, y la de decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios y renacer monocrático.

(29) Ver nota 12

(30) Peralta, Hernán G., *Las constituciones de Costa Rica*, Madrid 1962. Obregón Loria, Rafael, *Ante un centenario que no se celebró*, en *Revista de Costa Rica* 2, San José 1972. Jiménez, Mario Alberto, *Desarrollo constitucional de Costa Rica*, San José 1974. Fournier Acuña, Fernando, *Historia del Derecho* s. 1 (¿San José?).

(31) Pareja y Paz Soldán, nota 18.

(32) Bravo Lira, *Etapas...*, nota 2, con bibliografía.

Como es de suponer, en cada etapa nos encontramos con una gama de realizaciones históricas del Estado constitucional. Unas son más logradas, otras menos, otras, en cambio, francamente fallidas.

Así, en la primera etapa, todos estos países luchan por establecer un parlamento. Este es el común denominador que define esta fase, sin perjuicio de que los resultados sean muy dispares. En todo caso, el funcionamiento regular de un parlamento sólo se consigue en esta etapa bajo formas monocráticas de signo ilustrado, como es el Estado católico y nacional.

La segunda fase se caracteriza por el desarrollo de los partidos políticos y la lucha por establecer un gobierno de partido bajo formas parlamentarias. Naturalmente, como en la etapa precedente, la realización de estos ideales comunes es muy diferente, según los países. Sin embargo, el gobierno de partido sólo se consolida en esta fase bajo la forma de un Estado liberal parlamentario.

La tercera fase se define por la decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios, la aparición de regímenes y de partidos extraparlamentarios y un renacer paralelo de la monocracia. También aquí hay grandes contrastes.

PRIMERA ETAPA
INTRODUCCIÓN DEL PARLAMENTO:
MONOCRACIA ILUSTRADA

La primera fase del Estado constitucional se define por los intentos de introducir un parlamento. Esta etapa se extiende desde las primeras constituciones de la década de 1810 hasta las de la década de 1850. En el curso de ella se promulgan casi 80 constituciones.

Sólo en dos casos se consiguen introducir efectivamente las instituciones parlamentarias, bajo una forma monárquica en Brasil, a partir de 1826 y bajo una forma monocrática en Chile, a partir de 1830. Nótese que el régimen brasileño nace después que la constitución, en tanto que en Chile el funcionamiento del Congreso se regulariza antes de la misma.

De ahí en adelante, la similitud entre los dos regímenes es sugerente. Ante todo, ambos descansan sobre una decisiva primacía del emperador o

del presidente dentro del Estado y, por tanto, frente al parlamento. Todos los poderes parecen pocos para afirmar esta supremacía del presidente. Exceden con mucho a los del emperador, hasta el punto de que puede suspender el imperio de la propia constitución.

Uno y otro reciben el apelativo de jefe supremo de la nación. Antes que gobernantes, son los garantes del régimen instituido. En cuanto tales, sus deberes, condensados en la fórmula de juramento, son los mismos: en primer término, mantener la Religión Católica, Apostólica y Romana. En segundo lugar, defender la integridad e independencia del imperio o de la república y, por último, guardar y hacer guardar la constitución y las leyes.

Esta trilogía Dios-Patria-Legalidad es de sobra elocuente. Marca una reacción contra el constitucionalismo de imitación extranjera, principalmente francesa y estadounidense, que no había cosechado más que fracasos. En lugar de eso, se apela a los ideales del absolutismo ilustrado, en la versión católica y nacional, española y portuguesa. Pero se mantiene la fachada constitucional y, por tanto, la dualidad gobierno-parlamento en el régimen de gobierno. Dentro de este esquema, se asigna a la Asamblea o Congreso un papel destacado, pero secundario, que no compromete la eficacia de la gestión gubernativa.

No es posible intentar aquí un análisis detallado de este Estado constitucional católico y nacional. Baste apuntar que estamos ante una solución propia, que actualiza, bajo una nueva forma constitucional, el ideal ilustrado de gobierno eficiente y realizador. Hay aquí una especie de compromiso entre la tradición monocrática de estos países y los elementos oligárquicos, cada vez más influyentes. A éstos se les ofrece en el parlamento un cauce institucional para participar regularmente en el gobierno, sin perturbar su marcha normal.

Este Estado constitucional parece anticipar al de los países centroeuropeos, si bien allí la oligarquía tendrá una componente burguesa que, al menos en Iberoamérica, todavía no había alcanzado en esta época mayor significación(33).

Por lo demás, en Brasil, como en Europa central, el Estado constitucional se consolida al amparo de una casa reinante. Al igual que allí, tampoco conoció

(33) Bravo Lira, Bernardino, *La monarquía moderna en Europa e Iberoamérica. Paralelo institucional*, en El mismo, nota 2.

Brasil un período de inestabilidad gubernativa, una anarquía como la que hubo en los restantes países de habla castellana y portuguesa y persiste en muchos hasta hoy. No sin ironía se lo ha llamado período de ensayos constitucionales. En Brasil el tránsito del Estado absoluto al Estado constitucional se hizo sin sobresaltos ni conmociones(34).

Pero esto tampoco fue casual. Se debió en buena parte al emperador Pedro I. Al ver que la asamblea constituyente se encaminaba por los mismos rumbos que las de España o de los países de América española, la disolvió sin contemplaciones. Acto seguido, hizo redactar otro proyecto de constitución que, en lugar de imitar modelos y teorías extranjeras, por lo demás fracasadas, fuera practicable, es decir, adecuada al modo de ser y a la situación de Brasil. Tal es el origen inmediato de la constitución de 1824, que hemos mencionado, como la primera que alcanzó larga vida en el mundo de habla castellana y portuguesa(35).

El caso de Chile es más complejo porque allí no hubo una monarquía que sustentara el Estado constitucional. Tras su desaparición en 1817, no tardó en abrirse un período de inestabilidad política que culminó en 1829 con una guerra civil. La reacción contra este estado de cosas se debió a un hombre de singular capacidad política, Diego Portales, quien comprendió que lo primero era establecer un gobierno capaz de aplastar a los revoltosos y de identificarse con los intereses permanentes de la patria. En pocos meses hizo renacer así el gobierno fuerte y realizador de la última época de la monarquía ilustrada.

La constitución vino después. No fue hecha por Portales, pero legalizó su obra. Expresamente se desecharon por alucinadoras e impracticables las teorías y modelos del constitucionalismo extranjero. Es decir, como en Brasil, primó aquí también la preocupación por la concordancia con las instituciones y modos de ser propios(36). Ya se ha dicho que esta fue la primera constitución que rigió durante largo tiempo en un país de derecho castellano.

(34) Bravo Lira, *Etapas...*, nota 1.

(35) *Discurso inaugural de la Asamblea Constituyente de 3 de mayo de 1823* pronunciado por Pedro I en *Anais da Assambleia Constituente de 1823*. De Sousa, Octavio Tarquino, *A mentalidade da constituinte (3 de maio a 12 novembro 1823)*, Río de Janeiro 1931. Franco Alfonso, Arinos de Melo, *El constitucionalismo brasileño en la primera mitad del siglo XIX* en Universidad Autónoma de México, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, 2 vol., México 1957, 1 pp. 275 ss. esp. pp. 293 ss.

(36) Es llamativa la similitud del discurso imperial cit. nota 35 con la *proclama presidencial* que diez años después, acompaña a la constitución chilena de 1833. Ver textos en Bravo Lira, *Etapas...* nota 1. pp. 57 y 58. Sobre Portales, El mismo (ed), *Portales, el hombre y la obra. La consolidación del gobierno civil*, Santiago 1989.

SEGUNDA ETAPA
DESARROLLO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS:
OLIGARQUÍA LIBERAL-PARLAMENTARIA

La segunda fase del Estado constitucional se caracteriza por el desarrollo de los partidos políticos. Se extiende desde los años 1850 hasta los 1920. En este lapso se dictan más de 60 constituciones.

Pero la gran transformación institucional del Estado apenas se refleja en ellas. Depende de un factor extraconstitucional: los partidos políticos. Su desarrollo provoca una transformación del Estado constitucional en los dos países donde se hallaba bien asentado, Brasil y Chile. Ambos se deslizan hacia un gobierno de partido ejercido a través del parlamento. Bajo estas mismas formas se consolida el Estado constitucional en otros dos países: Argentina y España. Paralelamente, los demás prosiguen en sus intentos de establecer también un Estado constitucional, sólo que ahora buscan implantarlo, asimismo, bajo formas parlamentarias. En un palabra no tratan simplemente de instaurar un parlamento, sino que dan por sentado que debe ser un parlamento manejado por los partidos.

Poco a poco en todos estos países, influyentes sectores de la oligarquía aprenden a expresarse a través de partidos políticos, los cuales adquieren cada vez mayor significación. Esto no puede menos que determinar una transformación del Estado constitucional.

El parlamento se convierte en instrumento de los partidos y éstos luchan, a su vez, por implantar un gobierno de partido bajo formas parlamentarias. Se tiende así hacia un régimen parlamentario. En él, el jefe de Estado queda relegado a un papel más bien simbólico, casi sin funciones de gobierno, las que, en cambio, se radican en el jefe del gabinete, que permanece en el cargo mientras cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

Este gobierno de partido ejercido a través del parlamento marca, en cierto modo, el apogeo del Estado constitucional. En él, la dualidad gobierno-parlamento alcanza su realización más plena, por cuanto el gobierno sigue la orientación marcada por los partidos en el parlamento, sin que sea concebible un conflicto de poderes entre parlamento y gobierno.

Los partidos se definen en función de posiciones doctrinarias. Ellas giran fundamentalmente en torno a tres puntos que, no es casual, corresponden a la trilogía Dios-Patria-Legalidad. Pero ahora los tres dejan de ser afirmaciones, algo indiscutido, y se convierten en materia de disputa. En lo

religioso se oponen entre sí confesionalidad del Estado y laicismo. En lo político, gobierno identificado con los intereses de la patria y gobierno de partido. En lo social y económico, legalidad como garantía de la libertad individual y contrato como expresión de la autonomía de la voluntad(37).

Domina en los partidos la mentalidad parlamentaria, es decir, la creencia en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. Para ellos, de la discusión sale la luz, porque en el curso de ella salen a relucir los argumentos y la razón se impone por sí sola en el debate. De esta manera, compaginan una inflexibilidad en materia de principios con una gran flexibilidad para tratar con sus adversarios. Teóricamente, y a menudo también en el hecho, no aspiran a imponerse a sus contrarios, sino a entenderse con ellos.

La lucha por el gobierno de partidos, generalmente bajo formas parlamentarias, es general en los países de habla castellana y portuguesa en la segunda mitad del siglo XIX. Pero, naturalmente, los resultados son muy dispares.

En Brasil y en Chile el régimen de gobierno se transforma. En Brasil los avances del gobierno de partido son favorecidos por el emperador. Así ya desde 1852 gobiernan conjuntamente los dos grandes partidos. A partir de 1868 se pasa al gobierno de un solo partido. Este régimen termina abruptamente con el fin del imperio en 1889. Los grandes partidos desaparecen y, sin esta base, bajo la nueva constitución de 1891 no se consigue revivir el régimen de gobierno.

En Chile el surgimiento de los partidos es posterior y el presidente, a diferencia del emperador, intentó manejar a los partidos. Lo cual desembocó en 1891 en una cruenta guerra civil, en la que aquellos vencieron al presidente e impusieron el gobierno de partido bajo formas parlamentarias. Este régimen funcionó de modo regular por más de tres décadas y es el más cumplido ejemplo de parlamentarismo en el mundo de habla castellana y portuguesa.

Distintos del caso de Brasil y de Chile son los de Argentina y España, dos países en los cuales el Estado constitucional todavía no se había consolidado. Esto sólo se consigue ahora. Lo significativo de ello es que se logra asimismo bajo una forma parlamentaria. Argentina supera las divisiones entre las provincias y la capital. Restablece un gobierno común y consigue,

(37) Bravo Lira, *Historia de las instituciones...*, nota 1.

por primera vez, que funcione regularmente un parlamento. El cual se estabiliza, de hecho, esto es, sin una nueva constitución, bajo la misma de 1853 que hasta entonces había sido letra muerta, al menos en este aspecto clave.

Algo similar se hace en España, pero de una manera completamente distinta. Allí se empieza por promulgar una nueva constitución en 1874, después de la restauración de la monarquía. La carta contempla unas Cortes que se reúnen por primera vez en 1876 y que fueron las primeras que funcionaron ininterrumpidamente en ese país, por un tiempo relativamente prolongado.

En cuanto a Portugal y al resto de Hispanoamérica, también ven desarrollarse a los partidos políticos e intentan instaurar un gobierno de partido bajo formas parlamentarias, aunque con resultados poco alentadores.

Entre ellos cabe mencionar Portugal y México, donde el parlamento alcanzó a mantenerse por cuatro décadas. En Portugal funciona desde 1847, hasta el fin de la monarquía en 1910. En México, el Congreso sesiona más o menos regularmente desde la restauración de la república en 1867 hasta 1913, en que fue disuelto. Contribuyó a ello el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz (1876-1911), que se mantuvo por más de 30 años en el mando.

Parlamentos que subsisten cerca de dos décadas o más, encontramos en Colombia, como hemos dicho, durante 32 años (1911-44), en Uruguay, por espacio de 28 años (1904-1933), Costa Rica, durante 23 años (1894-1917) o en Perú, durante 19 años (1895-1914).

TERCERA ETAPA
DECADENCIA DEL PARLAMENTO
Y DE LOS PARTIDOS PARLAMENTARIOS:
RENACER MONOCRÁTICO

La tercera fase del Estado constitucional comienza por los años 20 y se prolonga hasta el presente. Es decir, es una etapa inconclusa, cuyo desenlace desconocemos. En todo caso, cabe definirla a partir de un hecho que la contrapone claramente a la etapa anterior. En el curso de ella los fundamentos del Estado constitucional entran en crisis.

Ante todo nos encontramos frente a una decadencia del parlamento y

de los partidos parlamentarios. A su vez ella responde a un profundo cambio de mentalidad: al agotamiento del espíritu parlamentario. En este clima surgen partidos y regímenes extraparlamentarios. Paralelamente, el Estado abandona su neutralidad en materia económica social. Así junto a la atrofia del parlamento y de las formas parlamentarias se produce una hipertrofia del gobierno. Renace la monocracia y el poder se desplaza del parlamento al jefe de Estado. Todo lo cual nos coloca indudablemente ante una crisis del Estado liberal parlamentario, y, quizás, ante algo más profundo, una crisis del propio Estado constitucional.

En esta etapa se han dictado hasta ahora casi 70 constituciones.

DECADENCIA DEL PARLAMENTO

Naturalmente, sería vano buscar en estos textos la explicación de la decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios, así como de los fenómenos que los acompañan. Todos ellos se deben a factores extraconstitucionales.

La declinación del parlamento, sin ir más lejos, no es, en modo alguno, un problema de anacronismo de las constituciones, de que sus disposiciones resulten inoperantes. Es más bien un problema de anacronismo de la propia institución, de que el parlamento ha perdido su razón de ser.

En otras palabras, la decadencia del parlamento no es una apreciación más o menos subjetiva, sino un hecho objetivo, palpable, a la vista de todos, cualquiera que sean las personales preferencias, en favor o en contra de dicha institución(38).

Los hechos que manifiestan su atrofia, abarcan las dos funciones —colegisladora y fiscalizadora— que fueron la razón de ser de la implantación del parlamento en el siglo XIX.

Su papel colegislador decae ante la avalancha de la legislación extraparlamentaria, es decir, dictada sin intervención del parlamento. Se multiplican formas de legislación sin intervención del parlamento. Todas ellas tienen en común emanar exclusivamente del gobierno. Tales son los decre-

(38) Sobre la declinación del parlamento. Bravo Lira, Bernardino, *Historia de las Instituciones... y El estado constitucional...* nota 1 y El mismo, *El renacer monocrático en Iberoamérica durante el siglo XX. Raíz y razón del presidencialismo*, en *Revista de Derecho* 184, Concepción 1988.

tos-leyes, decretos legislativos, como se los llama en Colombia, o decretos con fuerza de ley. La ley parlamentaria, en cuya elaboración tiene parte el parlamento y que, conforme a la constitución, debía ser el único modo de legislación, se bate en retirada, frente a estas formas concurrentes de legislación. No se trata tan sólo de un retroceso numérico, ya de por sí bastante significativo. Ante todo, es una atrofia cualitativa. Los grandes asuntos, como son en esta época los relativos a la superación de la neutralidad del Estado en materia social y económica, se resuelven, cada vez más a menudo, mediante la legislación extraparlamentaria. Tal es el caso de las leyes laborales y previsionales o de las que regulan las nuevas instituciones estatales y paraestatales. En una palabra, la fisonomía del Estado y el régimen jurídico de la población cambian a partir de los años 20 y lo hacen, principalmente, por vías extraparlamentarias.

Todavía no se ha estudiado en detalle esta legislación. Pero hay indicios sumamente elocuentes. En Argentina, en el medio siglo que transcurre desde 1930 hasta 1980, la legislación extraconstitucional supera abrumadoramente a la constitucional, tanto en número — 9 mil contra 6 mil— como en alcance práctico(39).

Asimismo, a partir de los años 1920, se advierte en estos países una enorme expansión de las instituciones del Estado y paraestatales, que deja obsoleta la fiscalización de los actos de gobierno por el parlamento, concebida por los teóricos del siglo XVIII, en función de la modesta administración de la época.

En esta situación prosperan otras formas de fiscalización, extraparlamentarias, como la que en varios países asumen las llamadas Contralorías generales(40).

(39) Bravo Lira, Bernardino, *Metamorfosis de la legalidad. Forma y destino de un ideal dieciochesco*, en RDP 31-32, 1982. El mismo, *La ley extraparlamentaria en Argentina 1930-1983. Leyes y decretos leyes en Argentina*, Margadant, Floris, Homenaje a, México 1988.

(40) Marienhoff, Miguel, *El control administrativo en Chile. La Contraloría General de la República*, en Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. *La Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional (1927-1977)*, Santiago 1977. Martínez Zuleta, Aníbal, *La Contraloría General de la República de Colombia*, id. Etchandy, Walter A., *El Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay*, ibid. Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina. *Antecedentes históricos, organización, funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina*, 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 del Perú. *La Contraloría General de la república peruana dentro del accionar del sistema de control*, ibid.

En consecuencia, el aparato estatal y paraestatal queda bajo la dependencia del gobierno y escapa a toda fiscalización efectiva por parte del parlamento, que ve atrofiarse así, también, su otra función.

DECADENCIA DE LOS PARTIDOS PARLAMENTARIOS

Ahora bien, la declinación del parlamento como institución va acompañada de otro hecho, que la torna más aplastante, el agotamiento del espíritu parlamentario. Se desvanece la confianza en el debate y en la negociación interpartidista, como medio de encarar y resolver los problemas de gobierno.

Uno de los síntomas más claros de este cambio de mentalidad es el surgimiento en diversos países de habla castellana y portuguesa de partidos extraparlamentarios. Estos partidos no aspiran a entenderse con los demás, sino a imponerse a ellos. Sus dirigentes abordan la política con espíritu de minoría selecta, convencidos de poseer la clave para dar solución a todos los problemas.

En consecuencia, a los planteamientos doctrinarios de los antiguos partidos parlamentarios, suceden otros de corte más o menos ideológico, que, a diferencia de aquellos, no solicitan ni admiten concurrencia, de igual a igual, con los demás. Por eso estos partidos no se comportan como uno más, igual a los otros. Su meta no es compartir el poder con sus rivales, como los partidos parlamentarios, sino una nueva forma de gobierno, en la cual la negociación interpartidista es reemplazada por el predominio sin contrapeso del propio partido.

Este contraste entre partidos parlamentarios y partidos extraparlamentarios refleja un profundo cambio de mentalidad, propio de la época, que va más allá del campo específicamente político. Parece ser el correlato en el plano político de una transformación que se observa también en el plano científico. Allí se advierte que frente a los métodos de investigación predominantes en el siglo XIX, basados en la libre discusión, es decir, en el sopesar metódico de teorías y opiniones contrapuestas, se abren paso en el siglo XX otros que parten de una hipótesis de trabajo, que por su naturaleza, exige que se la aplique integralmente, sin cesión ni concesión de ninguna espe-

cie(41). Bajo este prisma, los partidos extraparlamentarios de cuño ideológico se nos presentan como verdaderas hipótesis de trabajo llevadas al terreno de la política, cuya única razón de ser es su aplicación, sin cesiones ni concesiones de ninguna especie.

Los partidos extraparlamentarios presentan una gama variadísima. Los hay cada vez más marcadamente ideológicos, como los partidos comunistas que se organizan en los distintos países de habla castellana y portuguesa a partir de 1919 y terminan por adherir a la III Internacional, es decir, por convertirse en brazo ejecutor de la política exterior soviética: el de Argentina, fundado ese año, el de México en 1922, el de Cuba en 1925, el de Perú en 1928 y sobre todo, los de Chile, de 1933 y de Brasil, de 1946.

Menos ideológicos o carentes de ideología son otros partidos, más ocupados de temas nacionales. Entre ellos, los hay tan disímiles como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, fundado en 1929 o la Falange Española, fundada en 1933 y la Falange Nacional de Chile, organizada en 1935, que en 1958 originó el Partido Demócrata Cristiano; como el Movimiento Nacional Revolucionario Boliviano, nacido en 1941, el Partido Trabalhista Brasileiro (ТВ) fundado en 1945 o el Partido Peronista Argentino, constituido en 1947(42).

CRISIS DEL GOBIERNO DE PARTIDO

Los inicios de esta tercera etapa del Estado constitucional están marcados por el derrumbe casi simultáneo del gobierno de partido, en los cuatro países donde había logrado asentarse. Uno tras otro son cerrados los parlamentos que habían conseguido funcionar ininterrumpidamente por cerca de medio

-
- (41) Scheler, Max, *Versuchen einer Soziologie des Wissens* 1923. Ahora, en El mismo, *Die Wissensformen und die Gesellschaft*, Leipzig 1926 trad. castellana, *Sociología del saber*, Madrid 1935, otra ed. Santiago 1936, ver pp. 215-16.
- (42) Noticias sobre estos partidos, aunque no su carácter ideológico. Montaña, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, México 1975, con bibliografía. Melo, Carlos R., *Los partidos políticos argentinos en Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* 3, Córdoba (Argentina) 1942). El mismo, *Los partidos políticos argentinos*, Buenos Aires 1970. Santos Martínez, Pedro, *La nueva Argentina 1946-1965*, 2 vol., Buenos Aires 1979-80. Ortiz, Tulio E., *Los partidos políticos argentinos en El Derecho*, 5236, Buenos Aires 1981. Meira Silvio Bastos de, *Evolução política do Brasil 1930-1964 en Revista de Ciencia Política* 19, 2, 3 y 4, Río de Janeiro 1976. Bravo Lira, Bernardino, *Orígenes, apogeo y ocaso de los partidos políticos en Chile 1857-1973*, en *Política* 7, Santiago 1985.

siglo o más: en 1923 el más reciente de España, tras 47 años de sesiones normales (1876-1923); el año siguiente, 1924, el más antiguo de Chile, con 93 años consecutivos de funciones (1831-1924); y en 1930 los de Argentina con 68 legislaturas anuales seguidas y el de Brasil con 37 períodos legislativos sucesivos (1893-1930).

En consecuencia, vuelve a plantearse el problema que ellos creían resuelto, de establecer un régimen de gobierno constitucional, esto es, montado sobre la dualidad gobierno-parlamento. Lo cual significa que estos países pasan a estar en una situación, en muchos aspectos, similar a la de los otros que nunca habían conseguido consolidar el Estado constitucional.

RENACER MONOCRÁTICO

Pero ahora las cosas se plantean en otros términos, muy distintos de los que prevalecían en el siglo XIX. No menos notoria que la decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios, es el renacer de la monocracia. Ahora la oligarquía pierde terreno y la monocracia no cesa de avanzar. Así sucede en Europa, pero sobre todo, en Hispanoamérica, bajo múltiples formas y con fuerza arrolladora.

Diversos factores contribuyen a esta hipertrofia del gobernante unipersonal, junto a la atrofia del parlamento y de la mentalidad parlamentaria. Algunos 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 suena con especial urgencia⁽⁴³⁾. El estilo y los artilugios parlamentarios se arrinconan, a veces, no sin nostalgia, como los carruajes tirados por caballos de principios de siglo.

(43) 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. Imbert, Jacques, *La transposition du régime présidentiel hors les Etats Unis. Le cas de Amérique Latine*, en *Revue Française de Sciences Politiques* 3, París 1963. El mismo, *Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques*, París 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.

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. Como vimos, 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 mismo.

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 Perón en Argentina, sea la figura más institucionalizada, del presidente de México o en Colombia, del caudillo en España o del jefe de gobierno en el Portugal de Oliveira Salazar. Estos gobernantes son la antítesis de los presidentes parlamentarios, jefes de Estado sin 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 gobernante(44). 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 XVIII(45). Tal es la significación histórica de este renacer de la monocracia bajo nuevas formas.

LA ACTUAL CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Estamos, pues, ante una crisis general del gobierno de partido en el mundo de habla castellana y portuguesa. Aunque en realidad se trata de un

(44) Bauneder, nota 2. Bravo Lira, *El renacer...*, nota 38.

(45) Gross Espiell, nota 43, Nogueira Alcalá, Humberto, nota 43.

fenómeno más amplio, pues, como se dijo, en esta época el Estado constitucional hace crisis en todo el mundo. Surgen los primeros Estados totalitarios, la Unión Soviética y la Alemania nazi, y Europa se cubre de dictaduras.

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, la crisis no ha sido resuelta salvo en México. 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. Unos buscan reemplazar el gobierno de partido bajo formas abiertas, al estilo parlamentario, por otro no competitivo, que bien puede calificarse de extraparlamentario. Otros, a la inversa, intentan instaurar o restaurar el gobierno de partido bajo formas competitivas.

Dentro de la primera dirección el ejemplo más logrado es México. Se sitúan en esta línea Colombia bajo el bipartidismo, Brasil, bajo la alineación obligatoria y Cuba, bajo el partido único.

Además, aflora esta tendencia de manera aislada en una serie de constituciones, desde la mexicana de 1917 hasta la argentina de 1949. En ellas se busca ampliar las garantías individuales de la constitución, con otras nacionales y sociales. Asimismo, se intenta ampliar la composición del parlamento, con figuras de relieve que entran en él por derecho propio y no en virtud de una elección popular. Tales son, por ejemplo, en Ecuador los senadores que tienen esa calidad en razón de sus funciones, conforme a las constituciones de 1929, 1945 y 1946, la última de las cuales subsistió hasta 1967, en medio de una sucesión de golpes de Estado y gobiernos extraconstitucionales(46).

Dentro de la segunda dirección el mejor exponente es Chile. Siguen también esta orientación Uruguay, Costa Rica, Venezuela, República Dominicana y últimamente, Portugal y España.

(46) *Constitución* de 1929, art. 20; de 1945 art. 23 y de 1946 art. 26. Texto de las dos primeras en Borja Borja, Ramiro, *Las constituciones de Ecuador*, Madrid 1951. Zeballos Reyre, Francisco, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Guayaquil 1947. Mena Camilo, *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina 1959-1975*, *Situación de Ecuador* en Gil Valdivia Gerardo, Chávez Tapia, Jorge (ed), *Evolución de la organización político institucional en América Latina* (1950-75), 2 vol., México 1978-79.

Por último, hay un tercer grupo de países donde no prospera ni uno ni otro tipo de solución. Es señaladamente, el caso de Argentina o Perú.

LOS PARADIGMAS: MÉXICO Y CHILE

El caso de Chile es, por otra parte, paradigmático. Este país ocupa entre los que siguen esta dirección, un lugar parecido al de México entre los que siguen la opuesta, orientada hacia formas no competitivas.

Así como México puede considerarse el más logrado intento en una línea, Chile puede verse el más logrado en la otra. Al calificarlo como tal, no se formula una apreciación subjetiva, sino que se reconoce un hecho palmario. Chile consiguió configurar una nueva forma de gobierno de partido tempranamente, a partir de 1933 y ella subsistió por espacio de cuatro décadas, es decir, hasta 1973. O sea, alcanzó una duración que hasta ahora no ha logrado ningún otro intento de este género.

Sin embargo, el contraste entre Chile y México es muy grande. Desde luego, en el país sudamericano no se trata de una instauración del gobierno de partido, sino de una restauración. Se trata de una vuelta, bajo formas un tanto renovadas, a un régimen que tenía arraigo y solera. De hecho, el asentamiento de este nuevo régimen de gobierno se opera en gran medida, bajo la égida moderadora de los antiguos partidos de la época parlamentaria que mantienen su prestigio hasta los años 1950. En México, en cambio, se logró instaurar a partir de los años 1930, por primera vez, un gobierno de partido que, por lo demás, según hemos visto, es el único que desde los años 1920 ha conseguido subsistir en el mundo de habla castellana y portuguesa por más de medio siglo.

GOBIERNO MONO Y MULTIPARTIDISTA

Esto confiere particular relieve a la comparación entre los dos modos de encarar la crisis del Estado constitucional, representados principalmente, por uno y otro país.

México consiguió resultados superiores y más duraderos por una vía extraparlamentaria. A pesar de no tener experiencia anterior, logró asentar el Estado constitucional por primera vez en su historia. En cambio Chile, por una vía competitiva, no logró restaurar por largo tiempo el gobierno de

partido, pese a su rica y larga experiencia, superior no sólo a los demás países de habla castellana y portuguesa, salvo Brasil, sino a la mayoría de los europeos.

Pero hay más todavía. Este gobierno de partido bajo formas competitivas restaurado en Chile en 1933 fue a parar, de hecho, en una especie de monopartidismo, al gobierno de un partido o combinación de partidos, muy semejante al gobierno de partido dominante mexicano. El gobierno multipartidista se acabó en Chile en 1964. A partir de entonces el presidente gobernó sólo con el o los partidos que lo eligieron. Situación que persiste tras la restauración del gobierno de partido en 1990.

Este deslizamiento de una forma competitiva a otra no competitiva es sumamente decidor. Sugiere que la fortuna de la solución mexicana no es casual. Se debe, al menos, en buena parte, a que responde a ciertas tendencias de la época a las que ni aun las soluciones opuestas logran sustraerse del todo.

A esta luz se entiende mejor la fortuna o infortunio de los demás intentos, similares al chileno, pero menos logrados, realizados en otros países del área castellana y portuguesa. Nos referimos a los de Uruguay, también malogrado y a los de Costa Rica, Venezuela, República Dominicana o España, que aun se encuentran en curso, de modo que todavía no es posible saber la suerte que correrán en definitiva.

CONCLUSIÓN

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 extraparlamentario, 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(47).

(47) Bravo Lira, *El Estado constitucional...*, nota 1.

Nos encontramos indudablemente ante una crisis. A partir de los años 1920, parece quebrarse un resorte fundamental del Estado constitucional. Desde entonces, el parlamento es relegado a un segundo término por el gobernante unipersonal.

Esto sucede también en Europa, pero en Hispanoamérica tiene raíces y manifestaciones propias. Más aún, los países más jóvenes de América toman la delantera a los más viejos de Europa. Entre ellos, el renacer monocrático es más acusado y más aguda la decadencia de los parlamentos —que por otra parte, salvo excepciones, llevaban una vida intermitente.

RETORNO A LA MONOCRACIA

Así como en el siglo xix Hispanoamérica fue más lejos que Europa en la demolición de la monarquía, de suerte que por falta de una verdadera burguesía, el predominio oligárquico fue más completo a este lado del Atlántico, así también en el siglo xx, cuando se produce el reflujó de la oligarquía va Hispanoamérica más lejos en el renacer monocrático. Basta mirar las llamadas democracias o dictaduras iberoamericanas para advertir cómo, desde la década de 1920, rivalizan entre sí por desprenderse de las formas oligárquicas y llevan, cada una a su manera, las aguas al molino de la monocracia.

De una u otra forma, se arriba al mismo resultado. El centro de gravitación del Estado se desplaza desde el parlamento hacia el gobernante unipersonal. Con ello parece cerrarse el ciclo histórico del Estado constitucional en Hispanoamérica. En cierto modo, se vuelve al punto de partida.

Termina la época de auge de la oligarquía frente a la monarquía y, en general, frente al gobernante unipersonal, que halló su más cabal expresión en el siglo xx, en el gobierno de partido bajo formas parlamentarias. En cambio, despunta otra época diferente, en la que renace la monocracia y decae la oligarquía y, con ella, el parlamento y los partidos parlamentarios.

El vuelco no puede ser más diametral. Mientras en sus comienzos el constitucionalismo pretendía anular al gobernante unipersonal, ahora, por el contrario, tiende a anular al parlamento en favor del gobernante unipersonal. En otras palabras, si en su apogeo el constitucionalismo aspiró a reducir al gobernante unipersonal a un papel simbólico, como sucede en los regímenes parlamentarios, ahora, en cambio, es el parlamento el que se ve reducido a un papel más bien simbólico.

En este sentido, el renacer monocrático tiene en Hispanoamérica todas las características de un retorno. El jefe de Estado vuelve a ser jefe de gobierno. El poder vuelve a concentrarse en el gobernante unipersonal, en desmedro del parlamento. Es decir, se reconstruye bajo una nueva forma la figura del gobernante al estilo de la monarquía ilustrada, personificado por los reyes, virreyes y presidentes de la segunda mitad del siglo XVIII. Tal parece ser la significación histórica de este renacer de la monocracia en Hispanoamérica.

CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Bajo esta luz, los años 1920 aparecen como un verdadero hito en la historia institucional hispanoamericana. Desde entonces, se rompe con la tónica dominante del siglo XIX, de restringir los poderes del gobernante, y se avanza, de un modo casi irresistible, debido a la magnitud de los problemas que enfrentan estos países, en dirección inversa. Las formas varían —legales o extralegales, institucionalizadas o informales— pero la meta es siempre la misma: la acumulación de poderes y medios de acción inmensos en el gobernante. Como es natural, por tratarse de épocas distintas, estos poderes y medios de acción exceden con mucho a los que tenían los antiguos monarcas absolutos y, bajo ellos, los virreyes y presidentes.

Semejante transformación no ha dejado de reflejarse en las propias constituciones. Estos textos parecen haber cambiado de signo. Si hasta los años 1920 sirvieron, en general, para restringir los poderes del gobierno en favor del parlamento, desde entonces, se utilizan, por el contrario, para ampliar los poderes de los gobernantes. Aun así se quedan cortos, ante el avance avasallador de la monocracia. Como anota Gross Espiell, “la realidad política ha ido más allá de los textos constitucionales, en cuanto al predominio del ejecutivo”(48).

Según todos los indicios, estamos, pues, ante una verdadera crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica. Su suerte está en juego. Puede morir o recobrase. De modo muy esquemático, ateniéndose a lo que ha sucedido entre 1920 y 1990, puede decirse que hasta hora el constitucionalismo ha oscilado entre dos situaciones extremas: la renovación bajo formas monocráticas, como en México, o el desvanecerse cual una cáscara vacía, como en Argentina.

(48) Gross Espiell, nota 43.

TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

En todo caso, esta crisis no tiene nada de trágico para Hispanoamérica. A fin de cuentas, el constitucionalismo nunca logró arraigar en los países de derecho castellano y portugués. Hubo demasiadas constituciones y demasiado pocos gobiernos constitucionales. Con todo, no faltaron realizaciones muy logradas del Estado constitucional, superiores a muchas europeas, como en Brasil (1824-89) o en Chile (1830-1924), pero fueron siempre la excepción y desde 1920 pertenecen todas al pasado, salvo la de México, desde los años 1930. En otras palabras, ni Hispanoamérica ni España o Portugal tiene mucho que perder con la desaparición del Estado constitucional. Éste no deja tras de sí ningún vacío de consideración.

Por otra parte, junto con el deterioro del Estado constitucional apuntan nuevas formas institucionales que bien pueden servir para reemplazarlo. Ya hemos dicho que la crisis parece resolverse en un retorno. Es decir, el vacío que deja el Estado constitucional no parece difícil de llenar, si es que no ha comenzado ya a serlo. Así lo deja ver un somero cuadro de la crisis, tal como se ha desarrollado entre los años 1920 y 1990.

El cuadro tiene luces y sombras. Es decir, cosas que se han vuelto anacrónicas, cuya presencia se oscurece y desdibuja. Tal es, sin ir más lejos, el caso del parlamento. Por otro lado, hay cosas que han cambiado de sentido o cobrado nueva vitalidad. Así sucede con los partidos y las elecciones. Por último, hay también, cosas que han revivido y están claramente en auge, desde los años 1920, como el militarismo(49) y la monocracia.

Bajo la presión de estos y otros factores, el Estado constitucional ha terminado por transformarse en Hispanoamérica. Ya no es concebible como a principios de siglo, un gobierno cuyos principales cometidos sean mantener el orden público y realizar determinadas obras públicas. Ahora el gobierno debe asumir un papel más dinámico para participar activamente en la tarea de llevar adelante al país.

(49) Johnson, John, *Military and the Society in Latin America*, Stanford 1944, trad. castellana. Buenos Aires 1966. Canton, Darío, *La política y los militares argentinos 1900-1971*, Buenos Aires 1971. Potash, Robert, *El Ejército y la política en Argentina*, 2 vol., Buenos Aires 1971 y 1981. Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en Argentina*, París 1978-79, trad. castellana, 2 vol., Buenos Aires 1981-82. Kahle, Gunter, *Diktatur un Militärherrschaft in Lateinamerika* en *Zeitschrift f. Lateinamerika-Wien*, Viena 1981. Bravo Lira, Bernardino, *Gobiernos civiles y gobiernos militares en Hispanoamérica 1811-1989*, en su *Poder y respeto a las personas...*, nota 3.

RENACER DEL REFORMISMO ILUSTRADO

Las formas que reviste su acción son múltiples. A veces regula la actividad particular, a veces ofrece incentivos, a veces la suple. Además, la propia gestión directa del Estado se amplía y diversifica.

Todo esto recuerda, evidentemente, al absolutismo ilustrado. Las analogías son muy profundas. En uno y otro nos encontramos con un mismo propósito central: poner al país a la altura de otros, que se miran como más adelantados. La acción cada vez más amplia del gobierno está destinada a salvar esta distancia.

Los medios son también similares. La acción del gobierno se amplía en dos sentidos. Por una parte, se endereza, como se decía en el siglo XVIII, a remover obstáculos y por la otra, a promover mejoras. Entonces se hablaba de obstáculos a la felicidad. Hoy, más prosaicamente, de obstáculos al desarrollo o a la dinámica del mercado.

En cuanto a los rubros que se fomentan, son prácticamente los mismos: la educación, la riqueza y las obras públicas, a las que hoy se denomina de infraestructura. Sólo parece añadirse en nuestro tiempo la tecnología y la investigación científica.

En fin, el fundamento de esta ambiciosa acción gubernativa es, en último término, el mismo. Es propio del absolutismo ilustrado no contentarse con la gracia de Dios como fundamento del poder. Sin excluirlo, busca además un fundamento terreno y lo encuentra en su acción benéfica en favor del pueblo, mensurable no de acuerdo a un imperativo moral, sino por cánones de rendimiento. Es decir, por la misma eficacia, por los logros del gobierno, que ahora avalan su gestión(50). Esta necesidad de exhibir logros como justificación del poder ocupa un lugar preeminente en los Estados totalitarios(51). Pero, sin llegar a tales extremos, juega también un gran papel en otros países, como los iberoamericanos o como España y Portugal.

(50) Bussi, Emilio, *Evoluzione Storica dei tipi di Stato*, Cagliari, 1954. Hartung, Franz y Mousnier, Roland, *Quelques problèmes concernant la monarchie absolue* en Comitato di Scienze Storiche, *X Congresso internazionale*, Relazioni IV, Florencia 1955. Conrad, Hermann, *Staatsgedanke und Staatpraxis des aufgeklärten Absolutismus* en Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaft, *Vorträge G*, 173, Dusseldorf, 1971. Aretin, Karl Otmar, Freiherr von (editor) *Der Aufgeklärte Absolutismus*, Colonia 1974, con la bibliografía, reúne trabajos de quince especialistas. Kopitzsch, F (editor), *Aufklärung, Absolutismus und Bürgertum in Deutschland*, Munich, 1976, con bibliografía reúne trabajos de varios especialistas.

(51) Nolte, Ernst, *De Faschismus in seiner Epoche, Action Française, Fachismus und Nationalsozialismus*,

MONOCRACIA Y MILITARISMO

Pero en el siglo xx la eficacia de la acción gubernativa no es la meta de un gobierno indiscutido, como lo fueron en la época de la Ilustración las monarquías española y portuguesa. Ahora lo que falta es precisamente un gobierno así, que haga suya esta meta. En su defecto, levantan esta bandera casi todos los sucesivos gobernantes, pero falta continuidad. Aun en los raros casos en que uno de ellos se mantiene en el poder hasta el término de su período, este tiempo es muy exiguo como para dejar una obra duradera. Sin contar con que es más raro aun que el sucesor continúe la política de su predecesor. Al respecto nada más elocuente que lo ocurrido en Chile entre 1933 y 1973. La sucesión perfectamente regular de siete presidentes va acompañada de las más completa falta de continuidad entre ellos(52).

Por encima de la multiplicidad de gobernantes, se perfilan dos alternativas principales para realizar institucionalmente el gobierno eficaz en el siglo xx. Una es civil y la otra castrense. Ambas se condicionan mutuamente: la primera es una monocracia presidencial, a falta de la cual entran en juego las Fuerzas Armadas, como institución.

En otras palabras, desde los años 20, en casi ningún país de Iberoamérica o de la península Ibérica, pueden los políticos civiles hacer y deshacer a su amaño, como en la época parlamentaria. No pueden permitirse el lujo de un gobierno inoperante. Pueden fracasar, pero dentro de ciertos límites. Saben que las Fuerzas Armadas vigilan. Que no tolerarán por largo tiempo que sus errores e incapacidades pongan en peligro la estabilidad interna y externa del país. Saben, incluso, que en muchos países están preparadas para asumir el poder. En una palabra, el gobierno civil tiene que volver a ser eficaz. De lo contrario, no podrá sobrevivir.

MONARQUÍA Y GOBIERNO DE PARTIDO

Esta situación innegable y, a veces, tensa, confiere singular relieve a la restauración del gobierno de partido en España en 1976. Allí, entre el go-

Munich 1963, trad. castellana, Barcelona 1970. Bracher, Dietrich, *Zeit der Ideologien*, Stuttgart 1982.

(52) Bertelsen Repetto, Raúl, *La crisis del constitucionalismo chileno en Cruz del Sur 1*, Valparaíso 1975.

bierno civil y las Fuerzas Armadas se interpone la monarquía. No importa qué poderes tenga el rey. Si son más o menos amplios. Sea como sea, es el único que puede garantizar que los intereses vitales del país estén a salvo de las contingencias de la vida partidista. Así es también el único capacitado para dar seguridades a las Fuerzas Armadas cuando éstas comienzan a intranquilizarse debido al giro que imprimen al gobierno los gobernantes civiles, inquietante para la estabilidad interior o exterior.

El rey actúa así como pararrayos y protege a los gobernantes civiles de un pronunciamiento armado. Más aún, lo evita, en la medida en que los altos mandos tienen una instancia a quien acudir, por encima de los gobernantes civiles, cuya gestión suscita sus aprehensiones. Algo así parece haber sucedido en 1981, con el intento de golpe de Estado del coronel Tejero y del general Armada(53).

Tejero tuvo a los diputados por el suelo y el gobierno civil estuvo a punto de desaparecer. Entonces, lo decisivo fue la actitud del rey, que constitucionalmente no tiene casi poderes. Como dice Schwartz: "En esa noche del 23 de febrero de 1981 (de la intentona de Tejero y Armada) y en el momento en que el Rey consintió en reinar con un gobierno socialista, se consolidó la monarquía en España y el pacto tácito entre la derecha y la izquierda que permite la pervivencia de la democracia"(54).

El mismo autor subraya: "la sorprendente importancia que puede tener la experiencia de la monarquía constitucional en España para la salida de la dictadura en repúblicas como Chile"(55).

BRASIL: PLEBISCITO SOBRE VUELTA A LA MONARQUÍA

Pero, en realidad, parece haber sido Brasil el primero en sacar esta

(53) Todavía la bibliografía es muy insuficiente. Onaindia, Mario, *La Noche de Tejero*, Barcelona 1981. Oneto, José, *La verdad sobre el caso Tejero*, Barcelona 1982. Armas, Alfonso, *Al servicio de la Corona*, Barcelona 1983. Iniesta, Carlos, *Memorias y recuerdos*, Barcelona 1984. Sobre su significación para Hispanoamérica. Interesante alcance de Schwartz, Pedro, *Democracia y monarquía en España. Los límites de un sistema político mayoritario*, exposición en *Symposio Internacional sobre democracia contemporánea*, Santiago 1986 (a multicopista).

(54) Schwartz, nota 16.

(55) *Ibid.*

consecuencia. Actualmente, tal vez, el país más difícil de gobernar en el mundo, por cierto, no a causa del carácter y mentalidad de su población, sino a causa de la magnitud de su territorio, de los contrastes entre sus habitantes, de los recursos disponibles y de su crecimiento. Dicho en una palabra, debido a la magnitud de sus posibilidades o potencialidades. No es un país hecho, sino en plena expansión. Por eso, necesita imperiosamente estabilidad, continuidad y eficacia en el gobierno. O sea, como se ha dicho, más que “un presidente de la república que piensa siempre en la próxima elección, un rey (que) piensa en la próxima generación, se pone de comprometer su propia dinastía”(56).

En esta situación, no deja de ser significativo el hecho de que en 1988, junto con aprobarse una nueva constitución se decidiera efectuar un plebiscito en 1993 sobre la vuelta a la monarquía(57). Tal vez, sólo bajo la protección de este pararrayos pueda tener larga vida en Brasil un gobierno civil.

Este nuevo papel de la monarquía, como garante del orden instituido, no tiene en rigor, nada de novedoso, particularmente en Hispanoamérica. Bien mirado, no es sino otra versión del que ella jugó siempre en España, Portugal e Hispanoamérica, hasta el advenimiento del constitucionalismo y que adquirió singular relieve bajo el mismo, a medida que la estabilidad de los gobiernos se tornó más problemática.

Al menos eso es lo que ocurre durante la primera etapa del Estado constitucional en los dos únicos países donde éste logró asentarse: Brasil y Chile. Tanto el emperador en Brasil, como el presidente en Chile tuvieron como primerísimo deber el mantenimiento del orden instituido. Antes que gobernantes, fueron garantes del régimen instituido. Al emperador se le reconoció un poder al que, según la terminología de Constant, se denominó moderador(58) y al presidente de Chile se le invistió de poderes extraordinarios, como el de suspender el imperio de la propia constitución y los de

(56) Movimento parlamentarista monárquico, *Plataforma institucional em Cara e Coroa* 8, Sao Paulo, noviembre 1991, p. 5.

(57) *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988), art. 2 transitorio. Bravo Lira, Bernardino, *La constitución brasileña de 1988. Antecedentes histórico-institucionales*, en RCHD 15, 1988.

(58) Por todos, Pimenta Bueno, José Antonio, *Direito Publico Brasileiro do Imperio*, Río de Janeiro 1857. Cfr. Constant, Benjamín, *Cours de politique constitutionnelle*, París 1829, trad. castellana, Madrid 1968.

manejar las elecciones y designar a su sucesor, como lo hizo desde 1831 hasta 1886(59).

Este papel supraconstitucional, de garante del régimen instituido es el que juega el rey de España, aunque sin poderes de gobierno, y el que, en general, puede jugar la monarquía al interponerse entre los gobiernos civiles y las Fuerzas Armadas.

Pero Brasil tiene otro problema más urgente. No basta con tener gobiernos civiles. Es menester que ellos sean medianamente eficientes para enfrentar los problemas del país. Lo que requiere estabilidad y continuidad, dos cosas que la monarquía puede asegurar, por encima de la sucesión de los gobiernos.

MONOCRACIA Y MONARQUÍA EN IBEROAMÉRICA

Se dice que a donde va Brasil va el resto de Hispanoamérica. Sin embargo, esto no es cierto. Para que lo fuera sería menester que ese país ofreciera soluciones eficaces y convincentes. Lo cual, desde el fin del imperio, hace un siglo, no ha ocurrido en el plano político, sino por excepción.

Por eso el Brasil ha jugado hasta ahora un papel tan secundario en los esfuerzos por superar la crisis del Estado constitucional. Al respecto, está, sin duda, a la cabeza de Iberoamérica, pero no por la eficacia de sus soluciones, sino por la magnitud de sus problemas. Todos son, en mayor o menor medida, países en crecimiento. Todos precisan con urgencia un gobierno eficaz, que para serlo debe tener estabilidad y continuidad. Si Brasil consiguiera eso con una monarquía, su experiencia tendría, sin duda, mucha más resonancia que la española.

La razón es muy simple. La tarea que debe realizar un gobierno en Hispanoamérica a fines del siglo xx, es incomparablemente más vasta y compleja que la del gobierno de España. Por eso, aquí el problema más urgente no es, como allí, asegurar la supervivencia de gobiernos civiles, más o menos eficientes. Eso es, sin duda difícil, pero, de ninguna manera suficiente. Lo

(59) Edwards Vives, Alberto, *La Fronda aristocrática*, Santiago 1928. Yrarrázaval Larraín, José Miguel, *El Presidente Balmaceda*, 2 vols., Santiago 1940.

decisivo, como hemos visto, es la eficacia de la gestión gubernativa que, a su vez, supone estabilidad y continuidad de los sucesivos gobiernos.

En este sentido, la significación actual de la monarquía en Hispanoamérica es doble: como sostén de un gobierno civil frente a las Fuerzas Armadas y como sostén de la estabilidad y continuidad de la gestión gubernativa, sin la cual ella no podrá tener la eficacia que estos países requieren.

Ver en la monarquía una salida para la crisis en que se debate el Estado constitucional desde los años 1920, en los países de habla castellana y portuguesa, no tiene nada de sorprendente.

Significa, tan sólo, sacar las consecuencias de esa crisis, que presenta diversos síntomas, pero que, en definitiva, se traduce en una aguda desproporción entre la magnitud de los problemas y la impotencia de los gobiernos para enfrentarlos.

Tal es la razón de que se arrinconen por anacrónicos los elementos claves del Estado constitucional. Es lo que ocurre con la mentalidad parlamentaria, el parlamento y la ley parlamentaria. En cambio, surgen partidos y gobiernos extraparlamentarios. Por encima de todo, renace la monocracia, sostenida por la ampliación de las instituciones y la acción del gobierno. Los presidentes y jefes de gobierno actuales tienen más poderes y medios de acción que los monarcas del absolutismo ilustrado.

De esta suerte, parece cerrarse el ciclo histórico del Estado constitucional. Hay una especie de retorno al punto de partida. Otra vez se quiere eficacia, un gobierno eficiente y realizador. Naturalmente, no es una vuelta al pasado. Eso es imposible en la historia, cuyo curso no cabe remontar hacia atrás. Es la llegada a una situación similar a la vivida en la segunda mitad del siglo XVIII. Como entonces, los pueblos de habla castellana y portuguesa no están satisfechos de sí mismos. Sobre todo, cuando se comparan con otros más ricos y poderosos. Como entonces, tienen impaciencia por ir adelante. Quieren quemar etapas. Y para esto, es indispensable, aunque no suficiente, un gobierno eficaz.

ABREVIATURAS

- RDP *Revista de Derecho Público*, Santiago 1966, publicación en curso.
RCHD *Revista Chilena de Derecho*, Santiago 1974, publicación en curso.
RCHHD *Revista Chilena de Historia del Derecho*, Santiago 1959, publicación en curso.
REHJ *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Valparaíso 1976, publicación en curso.