

MUNDO HISPANICO

LOS PUNTOS DE PARTIDA DE LA ORGANIZACION POLITICA HISPANOAMERICANA

La visión unitaria del conjunto del territorio hispanoamericano es más fácil hoy que ayer. El movimiento unificador que caracteriza nuestro tiempo nos da aquellas «gafas» de que hablaba Goethe. La segunda postguerra nos encuentra a todos más polarizados, y, por consiguiente, mejor dispuestos a advertir cuanto sea común denominador. Con todo, hace falta la mejor voluntad para dar cauce a la torrentera avasalladora y enloquecida de la Revolución sudamericana.

No sé si el símil de nuestra Reconquista podrá hacerla perdonar la dispersión: eran también allí, como en la vieja tierra española, cuerpos de ejército con misiones concretas, pero con un mismo objetivo. Aquí, sin embargo, tras el largo período de la Edad Media, la unidad fué recuperada. Allí, precisamente el común esfuerzo significó la cristalización de las formas políticas circunstanciales. Por eso, la consideración de sus orígenes, la esquematización de sus puntos de partida, me parece singularmente apropiada para una más adecuada comprensión del fenómeno.

Se han reducido a síntesis las tendencias, se han recogido los puntos de vista dominantes o los más expresivos. Sólo se señalan algunas indicaciones de carácter bibliográfico. Se ha trabajado sobre los textos legislativos, la doctrina política y las memorias de algunas figuras de mayor relieve en el desarrollo de los acontecimientos que constituyen el cañamazo de este avatar.

I. LA JEFATURA DEL ESTADO

Las Juntas surgidas en toda Hispanoamérica como proyección de la primera idea de organización del país bajo nuevos principios, van transfigurándose al ritmo de los acontecimientos y en con-

tacto con la fuerza de las personalidades que surgen. La Junta creada en Guatemala da paso a un Jefe político superior; el gobierno de la Gran Colombia se entrega al Libertador como Presidente suyo; la Carta constitucional de Chile, en 1822, convierte a su dictador en Director supremo, le califica de inviolable y le autoriza a designar un Regente; en Argentina, del Triunvirato que asume los poderes de la Junta gubernativa emerge también un Director...

¿Por qué no hay una inmediata configuración de la Presidencia de la República? ¿Habría que pensar que, en efecto, el plan de Miranda sobre la Monarquía reflejaba un hondo acuerdo al decir que esta forma «parece reunir la mayoría de los sufragios en el Continente americano»? Es evidente que el factor sentimental, siempre cultivado por los reyes españoles, debería seguir influyendo, y que los excesos de la Revolución francesa dañarían el prestigio del sistema republicano. Se afirma que en el Congreso de Tucumán casi todos los diputados eran realistas, y parece que estuvieron a punto de proclamar la Monarquía, llamar a un príncipe de la Casa de Borbón o buscar un descendiente de los reyes prehispánicos. La resolución votada fué simplemente dilatoria. Es, además, sabida la intervención de la Infanta Carlota Joaquina, hermana de Fernando VII, y han suscitado estudio sus negociaciones con los jefes del movimiento rioplatense. Todavía en 1816 eran monárquicos muchos de ellos, y sólo se hicieron republicanos, si atendemos a Mario André (1), cuando se vieron en la imposibilidad de encontrar la persona adecuada para vestir la nueva realeza.

El caso de Méjico es, sin duda, el más relevante. Con el Manifiesto de Iguala, el 21 de febrero de 1821, se proclaman la independencia del país y la adopción del régimen monárquico hereditario. Se ofrece la Corona al mismo Fernando VII, en su defecto a sus hermanos, y a falta de ellos a cualquier individuo designado por el Congreso, si bien debería ser de Casa reinante, para tener monarca ya hecho y precaverse de «los funestos atentados de la ambición». Se llega a hablar con insistencia del Príncipe de Lucca, sobrino de Fernando. Y así se explica que al entrar Itúrbide en la capital se constituya en el poder como Regente, cargo del que

(1) MARIO ANDRÉ: *El fin del Imperio español en América*, Barcelona, 1922.

presta juramento el 27 de octubre. Siete meses más tarde, el 18 de mayo de 1822, tiene lugar, sin embargo, su proclamación como Emperador, y tras minucioso estudio de etiquetas y de protocolos, se le corona el día 21. Con Itúrbide, como con Bolívar, aunque éste no llegara a formalizar de tal modo su puesto, encontramos una auténtica réplica de la experiencia bonapartista. Itúrbide se rodea de dignidades áulicas (mayordomo mayor, limosnero mayor, caballero, etc.), hace seguir los viejos *ordines coronationis*, hay bendición de insignias (corona, espada y cetro), y unción eclesiástica; mas no le corona el Arzobispo, sino el Presidente del Congreso... La ceremonia termina con la *acclamatio*, el *vivat Imperator in aeternum* (2).

Con menos tuvo que contentarse; la eternidad no llegó a contar los doce meses. Encontró enfrente a los generales que no veían por qué Itúrbide y no ellos tenía que ostentar la jefatura del país; y a los realistas, que perdían la esperanza de la aplicación del Plan de Iguala, que ofrecía como próxima la entronización de un príncipe de la Casa española; todavía cinco años después, en 1827, la conspiración llamada del Padre Arenas tenía por objeto llevar al trono imperial de Méjico un príncipe de aquella Casa. La República va entrando lentamente en la conciencia del país, y sólo se formaliza en la Constitución federal de 1857, cuando el Jefe del país se titula Presidente de los Estados Unidos mejicanos.

Otro ejemplo importante es el del Perú. Así, los dos Imperios precolombianos trataban de resucitar su sistema prehispánico. En la Nochebuena de 1821 se expiden cartas con las bases que aceptaría la nación peruana para establecer en el solio de los Incas un rey de Casa europea —un Sajonia-Coburgo, a lo que más parecía— con la protección o benevolencia de rusos y de ingleses. Incluso en Argentina, como revela la actitud de los congresistas de Tucumán, se pensó en el régimen monárquico, y el intento militarista de Alvear tendía a imponer un rey de acuerdo con la Casa real inglesa. Las ideas monárquicas tuvieron que replegarse ante las dificultades de las candidaturas y también ante la propaganda de los yanquis y de los franceses. Los correos de Francia —las cartas del Abate Du Pradt— llegaban diciendo que en Europa «todo lo notable se hace republicano»... Y de Estados Unidos ya sabe-

(2) ALBERTO DE MESTAS: *Agustín de Itúrbide, emperador de Méjico*, San Sebastián, 1939.

mos que en su Constitución residía la panacea de todos los males. Incluso políticos que abrigaron ideas monárquicas, como el argentino Rivadavia, las perdieron muy pronto al primer contacto con las ideologías que tomaban mayor vuelo.

Pero más que los políticos, quienes decidieron la cuestión fueron los militares. Herencia de la guerra —escribe Vázquez Machicado (3)— fué un militarismo monstruoso en sus apetitos. Así, —según añade— en toda Hispanoamérica, la Presidencia de la República se consideró de hecho como «el más alto grado del escalafón militar». Ante el poder de los jefes del ejército poco cabía esperar de los hombres civiles, y aun ni siquiera de los eclesiásticos. Existe un informe del Nuncio Baluffi que, desde Bogotá, en 1837, proponía una monarquía apoyada por el Pretendiente español Don Carlos, titulado V, pero que no tuvo consistencia. El General ecuatoriano Flores, que aceptó ciertos planes de la Reina María Cristina, a fin de establecer en Quito a una persona de la familia real española, no pudo seguir negociando por culpa de las vicisitudes de la política de Madrid. Se acabó en una monarquía *sui generis*, en el caudillaje, exceso o desbordamiento del presidencialismo, según la frase de Siegfried (4), venganza de la realidad contra las fórmulas, en la clara palabra de Basadre (5).

De una u otra forma y con unos u otros títulos —Piérola, en el Perú, en 1895, se llama Delegado Nacional—, la Jefatura del Estado en la Hispanoamérica del siglo XIX es siempre Dictadura. Incluso existe una cierta conciencia romántica en evocación de Roma, que hace señalar las raíces excepcionales y el fondo patriótico de semejante régimen. Así, los dictadores no sólo eran jefes del país, sino el entero Estado, al cual sustituían, y la entera Administración, concentrada en ellos mismos. Hombres como el doctor Francia, en el Paraguay, resumían todos los poderes. Francia resolvía todos los asuntos directa y personalmente. Era —dice Cardoso (6)— el juez que entendía en todas las causas, el general

(3) HUMBERTO VÁZQUEZ MACHICADO: *La diplomacia boliviana en la corte de Isabel II*, La Paz, 1941.

(4) ANDRÉ SIEGFRIED: *Impresiones of South America*, Londres, 1932.

(5) JORGE BASADRE: *La iniciación de la república*, Lima, 1929. También su *Chile, Perú y Bolivia independientes* en la *Historia de América*, dir. por A. Ballesteros.

(6) EFRAIM CARDOSO: *Paraguay independiente*, en la *Historia de América*, cit.

e instructor de las tropas... Y no sólo jefe del Estado, sino jefe también de la Iglesia.

La adhesión al Poder les llevó a intentar fórmulas que lo patrimonializasen. Portalés, en Chile, estableció la sucesión por adopción, pensando en la Roma de los Antoninos. Pero la falta de instituciones produjo un dramático tobogán de paz con arbitrariedad y de libertad con anarquía.

2. EL GOBIERNO

La organización del Ejecutivo fué más unánimemente resuelta. Se trataba de disponer de un equipo para dirigir una nación recién constituida. Ya en las primeras Juntas, como en la de Venezuela en 1810, se distinguían las Secciones como Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Gracia y Justicia, Hacienda, Marina y Guerra..., más un Canciller del Gobierno y varios Secretarios «con ejercicio de decretos». Las designaciones varían: al Ministerio de Justicia se le llama en algunos países de Justicia, en otros el Culto se une a Exteriores, y aun se desdoblan y proliferan. Surgen el Ministerio del Interior, el de Instrucción pública, el de Obras públicas, el de Agricultura...

Así se aumenta su número. Por ejemplo, en Argentina el Estatuto de 1815 y el Reglamento provisional de 1817 establecen tres carteras; las Constituciones de 1826 y 1853, cinco; la reforma de 1898 las amplía a ocho...

Los ministros dependen del Presidente de la República. Este, «por sí solo», los nombra y los remueve.

Se regula con extraordinario cuidado el Consejo. «Los ministros de Estado reunidos —dirá la Constitución peruana de 1856— forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallan por la ley.» La explicación nos la da Basadre (7): se había tomado de Estados Unidos la figura constitucional del Presidente. Como a su lado los ministros resultan débiles, se injertó la figura del Consejo, regulado por las leyes de 1856 y 1862-63. El Consejo de Ministros implica, por tanto, el propósito de atemperar el poder presidencial.

Hay también subsecretarios, a los que se encomiendan funcio-

(7) BASADRE: *Chile, Perú y Bolivia independientes*, cit.

nes de efectiva importancia. Generalmente sus tareas son equiparables a las de los ministros, pero no aparecen reglamentadas por la ley.

Como centros de actividad administrativa se crean las Direcciones generales, a las que se atribuye el cuidado de los distintos ramos. Se las llama inicialmente Servicios o Despachos, a más de Direcciones. Alberdi andaba preocupado porque tal subdivisión pudiera perjudicar a la energía y prontitud de la acción administrativa, exigiendo para prevenir estos inconvenientes que todos estos centros fuesen generales, es decir, extensivos al país entero. Requeríase, igualmente, que fuesen unipersonales y nunca formados por cuerpos colectivos, como había sucedido durante la época española con las Administraciones de Hacienda.

Singular mención exige el Ejecutivo colegiado instaurado en el Uruguay. Sobre la Constitución de 1830, que dejaba ver el camino, al cual no faltaban antecedentes, la proposición de Jiménez de Aréchaga (8) auspicia este tipo de organización. El abuso de la delegación de poderes que esencialmente no se podían delegar y que conducía a una dictadura, hace preferir como solución de compromiso ésta del ejecutivo colegiado, sobre la base de una doctrina orgánica del poder. El triunfo electoral anticolegial de 1916 no impidió la perduración de la idea, al menos en sus principios más generales.

3. EL PARLAMENTO

Al triunfo republicano y a la organización gubernamental con división de poderes ha de seguir el sistema parlamentario. En general triunfa también el bicameralismo, verdad que en gran parte por exigencia del régimen federal. Hay así Cámara de Representantes y Senado de Plenipontecarios, como en Colombia en 1876, reflejando la primera al pueblo y la segunda a los Estados; pero no faltan ejemplos de bicameralismo sin base federal, las dos Cámaras sabidas, hasta con la terminología española de senadores y diputados, como en Chile en 1833. En países pequeños, como en el ejemplo de la Constitución centroamericana de 1824, el Congreso retiene no sólo la facultad legislativa, sino tam-

(8) H. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *El poder legislativo*, Montevideo, 1890.

bién buena parte de la gubernativa: la dirección de la Hacienda y de la Educación, el sostenimiento y la reglamentación de la milicia en tierra y en mar, la imposición de contribuciones, la creación de tribunales federales...

Al establecerse la universalidad del sufragio se impone una reglamentación del Parlamento. Esta es la obra más fundamental de Rivadavia en la Argentina: se regulan entonces (1820-1824) la publicidad de las sesiones legislativas, la reglamentación de los debates —con participación de los ministros—, la apertura de las sesiones con un mensaje o memoria, la iniciativa en materia de presupuesto...

Es también interesante señalar la institución de la Comisión permanente del Cuerpo o Cámara legislativa que se encuentra en Chile como Comisión Conservadora, y en Méjico, en Perú, en Paraguay, en Uruguay, en Costa Rica... con el nombre castizo de Diputación Permanente. Se la atribuyen funciones moderadoras durante el receso de las Cámaras. Se regula su composición (dos senadores y cuatro diputados, o en proporción semejante) y sus tareas.

En algunos textos tiene también figura parlamentaria o representativa el Consejo de Estado. Este aparece en la Gran Colombia del Libertador integrado por los ministros del despacho y por un representante de cada departamento territorial. Análogamente el Consejo de gobierno del Ecuador en 1861 muestra junto a los ministros a representantes del Tribunal Supremo, de la Iglesia y de la riqueza nombrados por el Parlamento. La equiparación Parlamento-Consejo de Estado se ve también en la Constitución boliviana de 1871, donde la legislación es tarea de la Asamblea de los diputados y, accesoriamente, del Consejo de Estado, que está compuesto de nueve diputados; pero aquí se advierte que con tal nombre la institución que se ofrece es la auténtica Diputación permanente de Cortes.

En fin, algunas Constituciones exigen y regulan el *quorum* de las Cámaras con fórmulas diversas, que oscilan entre el tercio que exige Colombia, la mitad que pide Uruguay y los dos tercios señalados en las leyes de Bolivia y Perú. También están regulados el procedimiento electoral y el ejercicio del derecho a elegir o a ser sufragante, y el de ser elegido o proponerse como candidato. Los textos de la primera mitad del siglo XIX proclaman el sufragio como censatario y señalan diversas exigencias, que luego van

perdiéndose, tales: mayoría elevada, propiedad, renta o salario o provecho mercantil o industrial, profesor o graduado en alguna ciencia, etc.

4. LAS PROVINCIAS. LOS TERRITORIOS NACIONALES Y EL DISTRITO FEDERAL

Cuando se produjo la separación de las Indias estaba culminando un movimiento desintegrador polarizado en la lucha entre las Audiencias y los Cabildos. Si se recuerda la actuación de los intendentes acaso encontremos una mayor luz para contemplar las vicisitudes de las administraciones territorial y local. Si los Cabildos son cegados y las Audiencias transformadas, las Intendencias dejaron en gran parte su nombre, y aun algo más que el nombre, para marcar los nuevos distritos o provincias. Cuando no se llama intendencia esta demarcación, se llama prefectura, bajo influjo francés. Prefectura es el distrito provincial en la terminología impuesta por las leyes de la Gran Colombia. Departamentos y provincias se dice en Venezuela; provincias e intendencias en Chile. En Nicaragua se habla de departamentos porque las provincias se han hecho Estados. Es frecuente que los departamentos tengan en su cabeza a autoridades con título intencional. La Constitución venezolana de 1821 coloca la provincia como subdivisión de los departamentos: éstos tienen al frente un intendente; aquéllas un gobernador. La Constitución chilena de 1828 desarrolla la estructura provincial, y mediante la ley de Régimen interior este mismo país, en 1885, vigoriza estas demarcaciones al disminuir las atribuciones de los gobernadores y de los intendentes en favor de la institución de la provincia.

La facultad de establecer nuevas provincias representó en algunos momentos un expediente de singular resonancia. Como tal facultad dejaba a los Presidentes la posibilidad de nombrar Gobernadores interinos; el ejercicio de semejante privilegio tuvo por consecuencia avanzar hacia la centralización. Y si, según se determina en ciertos países, a su vez los Gobernadores podían remover todos los empleados, aquella facultad tenía en la práctica una extraordinaria trascendencia política. La ley peruana de 1860 entrega al Ejecutivo la designación, sin necesidad de terna, de los Gobernadores, aquí llamados Prefectos.

La Diputación provincial, instaurada por la Constitución española de 1812 como reflejo de la idea democrática y representativa en la esfera provincial, tiene muy varia fortuna en las tierras de América. En ciertos países la imagen resultó ampliada: no hay sólo Diputaciones, sino Legislaturas provinciales; en otros toman tinte de Juntas consultivas. Así en Venezuela, donde el Código de 1857 suprime las Diputaciones provinciales, la Convención de Valencia, que le siguió, ensancha la autoridad de la provincia estableciendo en ella una propia Legislatura. En Chile, la Constitución de 1828 establece asambleas provinciales de elección popular con notable competencia: nombran senadores, proponen en terna a los intendentes, a los viceintendentes e incluso a los jueces de primera instancia. La imagen gaditana es, así, acogida y adaptada. En otros territorios, como en el Perú, se recoge el esquema francés. La ley de 7 de abril de 1873 crea los Consejos departamentales calcándolos de la ley francesa de 1871. También en Uruguay hay Juntas departamentales. Aquí el departamento se nos ofrece vigoroso, con un Intendente a su cabeza y con Junta departamental competente en la creación de Juntas locales, es decir, encuadrando y absorbiendo la vida local. Existen de este modo en cada provincia o departamento un Intendente, una Junta departamental y una o varias Juntas locales.

Pero donde la provincia y la organización provincial ofrecen más rotundos perfiles es en la República Argentina, gracias a la autarquía territorial alimentada por las viejas fuentes de la autonomía municipal. La antigua fuerza de los Cabildos locales —escribe Bielsa (9)— pasa a los Parlamentos regionales o Legislaturas, en tanto que los Municipios son, según reiterada jurisprudencia, «simples delegaciones de los Gobiernos provinciales». La fuerza del poder provincial está ambientada por la subsistencia del poder intendencial que se mantiene en torno a las estudiadas proposiciones de reforma de la Ordenanza de 1782, cuyo fondo rige hasta 1820. Como, de otra parte, las intendencias coincidían con las demarcaciones eclesiásticas y su capitalidad con la sede episcopal, encontraba en favor suyo también este elemento. Para Al-

(9) RAFAEL BIELSA: *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, 1930. Vide también *El problema de la descentralización administrativa*, Buenos Aires, 1935.

berdi (10) representaban una división, sección o «separación de buen método» en el ejercicio del gobierno general sobre los varios puntos del territorio. Era la provincia, de otra parte, entidad doméstica: «Para el que ve de fuera —añadía el mismo Alberdi— sólo hay nación, sea que ella conste interiormente de catorce provincias hoy o de cincuenta departamentos mañana. La política de Rivadavia vinculó las provincias al Gobierno central, y la Constitución de 1853 señaló el protectorado de la nación sobre aquéllas, bien que no haya en ello aumento de centralismo, pues lo que se impone no es el Ejecutivo, sino el Congreso y el Tribunal Supremo. Las provincias conservaban todo el poder que no era objeto de delegación formalizada constitucionalmente en favor del Gobierno, y el que aquéllas se reservaron expresamente por pactos especiales al tiempo de su incorporación; dictaban sus propias Constituciones e incluso ejercían —según la reforma de 1860— un poder de relación exterior parcial. Al frente de las provincias había Gobernadores, considerados como agentes del Gobierno federal «para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la nación». Durante el mando de Rivadavia, el sistema de terna utilizado en la elección de Gobernadores fué un procedimiento de carácter conciliatorio que tuvo el beneplácito de los hombres más doctos de la época. Las provincias toman de esta manera configuración de verdaderos Estados, y en lenguaje legal y doctrinal, bien que latamente, son Estados particulares que se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Al lado de las provincias, la enorme extensión del país argentino hizo surgir la figura de los territorios nacionales, que —frente a la estructura provincial autónoma— constituyen simples divisiones administrativas, carecen de propia Constitución y no ejercen poder propio. Los territorios fueron sometidos a un régimen legal uniforme formulado por la ley de 1.º de octubre de 1884. Dentro de determinadas circunstancias, y en virtud de acuerdo del Congreso, los territorios pasan a la categoría de provincias.

Situación semejante a la de los territorios nacionales argentinos corresponde en los países de organización federal al distrito que comprende la capitalidad de la nación: el llamado distrito federal. Entre sus ejemplos puede señalarse como típico el de la

(10) J. BAUTISTA ALBERDI: *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Valparaíso, 1952.

América Central. El Decreto de 5 de diciembre de 1832 declaró distrito federal todo el Estado de Honduras; el 7 de febrero de 1835 se erigió como tal la ciudad de San Salvador y los pueblos comprendidos en un perímetro de cuatro leguas. El sistema recuerda el régimen de los Reales Sitios o ciudades regias de la antigua organización monárquica metropolitana. En el distrito federal toda jurisdicción queda en las manos de las autoridades centrales o federales. En la República Argentina la posición de Buenos Aires y las vicisitudes políticas surgidas a consecuencia de su enorme desarrollo pueden ser explicadas por la necesidad natural de conceder un régimen peculiar a los mayores centros administrativos.

5. DEL «MUNICIPIO LIBRE» A LAS «COMUNES»

Peculiar significación tiene en toda la Hispanoamérica que cortó sus amarras con España en el primer tercio del siglo XIX, la pérdida de la institución municipal transplantada con la colonización casi como único centro autónomo de vida política y administrativa. La redacción de las Constituciones, si en lo político admitía resonancias del liberalismo español, en lo administrativo se adscribía a la fórmula dada por la gran República del Norte. Así se explica que sea muy frecuente encontrar silenciada en los textos aquella auténtica escuela de democracia. La doctrina en torno al municipio no quiso recoger la tradición, a pesar de que los Cabildos de la víspera de la independencia fueron los verdaderos padres de la emancipación. Acaso haya que pensar en que los caudillos de los primeros tiempos temieran la renovada intervención de aquellas corporaciones. Ruiz Guiñazú (11) señala que Rivadavia los aventó estimándolos «florones de trapo pintado destinados a romper la monotonía de las cruces y estandartes en las festividades religiosas». La ley argentina de 1824 determina la supresión de los Cabildos «hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las municipalidades». El motivo, pues, para tal *sine die* no pudo ser aquel de la ostentación en las procesiones: los Cabildos, gestores de la independencia, habían tomado una participación en la vida política que interfería el afán

(11) J. RUIZ GUIÑAZÚ: *La magistratura indiana*, Buenos Aires, 1916.

de mando de los jefes: en 1815 habían participado en la sanción de las leyes; en 1819, en la elección de senadores... Tiene razón Alberdi en llamar parricidas a quienes los suprimieron, pues del Cabildo había salido, el 25 de mayo de 1810, el Gobierno republicano de la Argentina.

Este hecho había podido amparar una visión romántica y la amparó en algunos ejemplos, como en este de Alberdi, para quien con anterioridad a la independencia el pueblo intervenía en la administración más que en su propio tiempo: elegía jueces y funcionarios, tenía bienes... La política pertenecía al Gobierno; la administración, al pueblo. Los Cabildos o municipalidades —concluía (12)— representaban al pueblo, eran la autoridad que obraba en su nombre, sin injerencia del poder. Cuando, más tarde, penetran los influjos filosóficos organicistas, la doctrina revive, pero ya no se exterioriza en una vigorización de los municipios. Los jefes de los nuevos movimientos constitucionales toman a lo más de las Constituciones francesas algún principio administrativo; pero siempre sobre una base de legalismo, de positivismo: ya no habrá Concejos, sino Consejos.

Algunos países hispanoamericanos dejan ver la magia de la libertad asociándola a la organización local y ofrecen para designar a la administración de las ciudades la nomenclatura del «municipio libre». Así se proclama en algunos textos constitucionales mejicanos y chilenos. Pero en su conjunto no se da una particular consideración de la autonomía de las ciudades. El repaso de la legislación nos la ofrece normalmente en manos de alcaldes o intendentes designados por el Ejecutivo. Cuando el venezolano Elías Acosta publica en Caracas, el 1850, un libro rotulado *Del poder municipal*, no hace sino traducir el tratado francés de Henri de Pansey y confrontarlo con las instituciones de su país. Acaso el único texto que pueda unirse a los alegatos de Alberdi sea el de las *Lecciones* de Lastarría, patrocinador de la independencia del municipio como base del gobierno libre (13). Lastarría, influído por Tocqueville, afirma que el Municipio es la única institución que ha sido dada al hombre por la naturaleza, tan necesaria que,

(12) ALBERDI: L. c.

(13) Cfr. F. CARRERAS JUSTI: *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba*, La Habana, 1905, y A. CARMONA ROMAY: *El gobierno municipal en las Antillas mayores españolas*, La Habana, 1952.

dondequiera haya hombres, surge la vecindad y, por ésta, el Municipio. De ahí que importe reconocerle intereses peculiares. Cuando se habla de poder municipal, como en la legislación venezolana de 1857, no se hace sino señalar la supresión de la autonomía política de las provincias. Este poder —considerado cuarto entre los teorizantes de la época— señala tan sólo autonomía en asuntos de interés local.

Recorriendo, en efecto, las disposiciones administrativas encontramos en general, con nombre de municipalidades o comunes, unos órganos encargados del gobierno de los pueblos y, también generalmente, constituidos por el Alcalde o Intendente y el Consejo o Junta. El Intendente o Alcalde suele ser de designación gubernativa, y el Consejo o Junta, objeto de elección vecinal; pero no faltan ejemplos de la designación gubernativa de la totalidad de los mandos locales, bien que con ciertas exigencias de calidad (abogados, entendidos en Derecho —en el caso de los síndicos nicaragüenses, por ejemplo—). En Guatemala parece descollar una figura análoga a la del *podestà* italiano, pues quien está al frente de la ciudad es un intendente «asistido» por una Junta municipal. También en Bolivia los Alcaldes aparecen «asesorados» por un Consejo deliberante. En Panamá se llaman distritos a las municipalidades: «en cada distrito habrá una corporación que se denominará Consejo municipal».

La fijación de la base administrativa vecinal depende del poder provincial. A las asambleas departamentales corresponde (por ejemplo, en Colombia en 1886) «crear y suprimir municipios con arreglo a las bases de población que determina la ley». Las comunas chilenas son parcelación del territorio provincial, y su número objeto de decisión legislativa:

El Perú calcó de la ley francesa de 1871 las disposiciones de su propia ley de 7 de abril de 1873, por la cual se establecieron Consejos municipales en las capitales de provincia y de distrito, y se autorizó la implantación de este mismo régimen en aquellos pueblos que determinase el respectivo Consejo departamental.

El hecho de la exaltación de la provincia, visto en Argentina como ligado a la pérdida de fuerza de las municipalidades, es el que pesa sobre Chile, que suprime toda autonomía local, ya que silenciados los organismos locales por la Constitución de 1839, al restablecerlos en 1852 se los configura en dependencia del Ejecutivo. Las leyes municipales de 1854 y 1887 nos los presentan

presididos por el Gobernador y dedicados a la administración de bienes y rentas y a la confección de presupuestos.

El recelo de los detentadores del poder, también, como en Argentina, arguye en Paraguay esta política antiautonómica. Así, bajo la dictadura del doctor Francia, desde 1824 los Cabildos son sustituidos por simples delegaciones unpersonales del Ejecutivo, con tareas concretas de tipo judicial y tuitivo (defensores de pobres, de menores y de naturales).

Por lo que toca a Argentina, los Cabildos se convirtieron en Salas capitulares legislativas y, luego, en Legislaturas. La Constitución estableció que las provincias organizaran la vida municipal, y el artículo que enunciaba la simultaneidad del sistema comunal con el ejercicio y goce de las instituciones provinciales hizo pensar a Sarmiento en la aplicación de sus doctrinas sobre la municipalidad, y aún permitió que Alberdi no perdiese la esperanza del restablecimiento de las instituciones que añoraba. Ahora bien, al suprimirse, en la reforma de 1860, la revisión periódica de las Constituciones provinciales por el Congreso —que era la garantía de que la Provincia no anulase al Municipio—, resultó incontrolada tal función. Esto hizo posible una gran variedad. La Constitución provincial de Mendoza, en 1855, señaló la base electiva de los órganos municipales; la de Santa Fe, bajo influencia norteamericana, el régimen de comisiones. Buenos Aires, por el Decreto de Urquiza y la ley orgánica, reconocía una representación de dos miembros por cada parroquia, elegidos directamente. Debe señalarse igualmente la particular configuración que corresponde a entidades de gran extensión territorial, como la de Buenos Aires, con ciento diez partidos, que suponían implícitamente una multiplicación de municipalidades centralizadas por el órgano principal en forma que atenta a la autodeterminación de los núcleos urbanos insertos en aquéllas. Análogos son los casos de Rioja, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero. Cuando se determina la calidad municipal a cualquier núcleo que alcance una determinada cifra de población se señala una forma de reconocimiento; pero el crecimiento, de una parte, de los núcleos urbanos, y la dispersión, por otra, de los centros rurales, obliga a señalar propias problemáticas.

En la República del Uruguay, la Constitución de 1829 determinó que en cada pueblo cabeza de departamento se estableciese un agente del Poder Ejecutivo «con título de Jefe político», al

que corresponde la entera materia gubernativa. Este Jefe político debería ser natural y vecino de aquella población, mayor de edad y hacendado o con bienes de más de cuatro mil pesos. En los demás pueblos se establecen Juntas «con el título de económico-administrativas», compuestas de ciudadanos, en número de cinco a nueve, vecinos y arraigados. Ejercen su cargo trienalmente y como simple honor, sin sueldo. Su tarea consiste en promover la agricultura y la prosperidad, velar por la educación y por la garantía de los derechos individuales y proponer las mejoras que consideren necesarias o útiles. Posteriormente, estas Juntas quedan configuradas como cuerpos concejiles supeditados al Ejecutivo por mediación del Intendente. El Reglamento de 4 de diciembre de 1891 pasa a la ley Orgánica de 1903 y formaliza esta absorción de las Juntas por los representantes del Gobierno. Las Juntas —escribe Dellepiane (14)— proceden a deliberar y deciden bajo un régimen de verdadera tutela. Se puede así decir que el Municipio no existe como tal entidad autónoma, quedando encuadrado en la vida departamental y siendo gobernador por un Intendente.

6. LOS ENTES AUTÓNOMOS

Por contraste, en todas estas zonas donde la administración local carece de autonomía se crearon prontamente entes o servicios descentralizados, a los que se encomendaron tareas determinadas. El recuerdo de lo que significaron ciertos cuerpos de la época española, y aun algunos alegatos doctrinarios no fueron óbice para esta estructura. Así, en la Argentina y en el Uruguay se desarrollaron prontamente algunas de estas figuras.

Los entes autónomos empezaron ligándose al movimiento de nacionalización de funciones que con anterioridad habían venido desempeñando corporaciones, concesionarios o grupos sociales concretos. La enseñanza primaria y superior, los correos —ampliados luego con la telegrafía—, la beneficencia, la higiene, más tarde la banca y, en fin, la previsión —al término de los viejos montepíos— fueron considerados servicios dotados de personalidad y constitutivos del dominio industrial o social del Estado. Así, en Uruguay se entregó la administración de los mismos a ciertos Consejos au-

(14) ANTONIO DELLEPIANE: *La descentralización*, Montevideo, 1914.

tónomos. La legislación pertinente ha determinado que la creación, organización y supresión de tales entes es obra estatal, y la doctrina ha distinguido entes autónomos necesarios que tendrán que ser obra de creación del órgano constituyente y entes autónomos contingentes que pueden ser establecidos por el Legislativo (15).

7. LOS TRIBUNALES

Al erigirse independientes los territorios sometidos a España pesaron sobre ellos la Intendencia y la Audiencia; aquélla como demarcación, ésta como organismo. Las Reales Audiencias, sin embargo, mantenían la confusión de lo gubernativo y lo judicial, en contraste con las ideas entonces en boga de la separación de poderes. Cuidaron así de seguida los gobernantes de esta distinción, con las obligadas consecuencias administrativas. Hay, con todo, una cierta perplejidad en los primeros tiempos y especialmente dentro del orden militar. Así, el Decreto del Libertador de 18 de julio de 1818 señala que los Comandantes generales de las provincias cuidarán de la alta policía y de la policía municipal, en cuanto habrán de presidir las municipalidades y convocar y presidir sus asambleas. mientras que a los Gobernadores «políticos» de provincia les atribuye como función principal la de ser jueces en primera instancia.

En general, a la cabeza de cada nuevo país se sitúa una Corte Suprema de Justicia, y en cada Estado o departamento, una Corte territorial. Cuando la organización es federal se califica con este título a la Corte Suprema y se entregan a cada Estado el ejercicio y la administración judicial en los Tribunales y Juzgados pertinentes. Venezuela, en 1810, al iniciar su organización reemplaza la *Real Audiencia* por un *Tribunal de apelaciones, alzadas y recursos de agravios* con tratamiento de Señoría. La Constitución venezolana de 1821 distingue Alta Corte, Cortes superiores y Tribunales subalternos. El Perú tipifica su ordenamiento judicial con dos Cortes, la suprema y la superior, y dos tipos de Juzgados, los de primera instancia y los de paz. El Paraguay dispone de un Tribunal Supremo; el Uruguay, de una Alta Corte; Bolivia, de una Corte de Casación; la Argentina, también de una Corte Suprema...

(15) ALBERTO DEMICHELI: *Los entes autónomos*, Montevideo, 1924.

Estos Altos Tribunales están constituídos por número vario de miembros: tres en unos países, siete en otros; en unos, con preponderante carácter técnico; en algunos, no sin intervención política. Así, la Constitución federal centroamericana de 1824 los hacía depender de la elección popular. Los tribunales de tipo territorial aparecen más estructurador; se vuelca en ellos la antigua reglamentación de salas y servicios. Leyes, estatutos y ordenanzas fijan con todo pormenor el funcionamiento de los Tribunales, siendo notables algunas de estas obras, debidas a juristas eminentes, como en el conocido ejemplo del plan de organización judicial preparado en 1829 por Guret Bellemare. Se busca la independencia de la administración de justicia, y aun los regímenes dictatoriales admiten que el Gobierno no intervenga sino en los casos de traición y de conjuración que alteren el orden público, como se determina por el Estatuto paraguayo dictado durante el segundo consulado (1841). También debe señalarse la significación de la defensa de las garantías constitucionales, institucionalizada en el Tribunal de Amparo regulado por la Constitución mejicana de 1857.

En la zona local, la administración de justicia correspondía a autoridades unipersonales. La primitiva ordenación venezolana de 1810 mantiene los Corregidores y entrega a uno de ellos las atribuciones de los antiguos Alcaldes ordinarios y de los Jueces de provincia. Durante la dictadura del doctor Francia se colocan Jueces en los partidos como comisionados generales, con facultades judiciales, pero también con tareas económicas y gubernativas, tal como acaecía con los Corregidores de la época española.

El paso de las Reales Audiencias a los nuevos organismos se interfiere por el deseo doctrinario de una más clara delimitación de funciones, y así, quedan fuera de la jurisdicción normal algunas competencias para las cuales han de crearse organismos *ad hoc*. La supresión de la Real Audiencia, llevada a cabo en Argentina el 1812, da paso a una Cámara de Apelaciones, pero quedan fuera materias como las residencias. El Reglamento de 23 de enero de 1812 determina el vigor y el trámite de estos juicios de residencia, hasta que son abolidos por el Estatuto provisional para la dirección y la administración del Estado (1815). Con todo, los juicios de residencia subsisten en algunas Constituciones provinciales, como las de Córdoba (1821), Catamarca (1823), Corrientes (1824) y San Luis (1832).

Bajo el mando de Rosas se crea el Tribunal extraordinario de

segunda suplicación, nulidad e injusticia notoria, pero sólo se mantiene durante un veintenio (hasta 1858), si bien el recurso subsiste dentro de la organización establecida. La fijación de competencias puede llegar a hacer variar la calificación de estos órganos y, en todo caso, hay que considerar las consecuencias de la estructura federal o unitaria para marcar el contenido de los más altos Tribunales. A éstos se atribuyen las materias de carácter constitucional y de relaciones exteriores, las relativas a la jurisdicción marítima y a la eclesiástica, como cuanto se refiere ya a consulados y almirantazgos, ya a recursos de fuerza y cuestiones con las autoridades religiosas. Los Tribunales del Consulado acaban suprimiéndose y, consiguientemente, también la especialidad que se da en algunos países hispanoamericanos del Tribunal de alzadas de comercio.

En fin, la pequeña justicia de carácter policial va cobrando autonomía en torno a la configuración de propios Juzgados. Venezuela creó en 1810 un Juez de policía con un Procurador-síndico, de clara estirpe carlotercista, y doce Diputados de abastos, turnantes en la inspección de los mercados. La reforma argentina de 1821 descompone y reajusta los poderes de los Cabildos y de los viejos Alcaldes en la inspección de mercados, que inserta en el orden judicial. De otra parte, la policía de seguridad va consiguiendo desarrollo y el proyecto argentino de 1833 constituye las Comisarías en verdaderos Juzgados. Si esta proposición podía preocupar a los magistrados, los elementos civiles señalan en algunos documentos su desconfianza ante la entrega de los mandos policiales a jefes del Ejército. Así, la Constitución salvadoreña de 1871 determina que la policía de seguridad «no podrá ser confiada sino a las autoridades civiles».

8. LA ORDENACIÓN FISCAL

Los problemas hacendísticos, siempre importantes para el gobernante, fueron verdaderamente angustiosos para los jefes del movimiento emancipador. Cuando Bolívar publica sus apuros financieros nadie habrá de extrañarse y aun debemos generalizar su situación (16). La ruptura con la organización anterior dejó a muchos Gobiernos sin otros medios económicos que los derivados de la

(16) SALVADOR DE MADARIAGA: *Bolívar*, Méjico, 1951.

benevolencia o de la coacción. Restrepo, ministro del General Santander en Colombia, señala como causa del desorden la supresión de las alcabalas, decretada imprudentemente por el Congreso de Cúcuta, así como la de determinados derechos de exportación, de los tributos de los indios y de otros impuestos menores. La alcabala tradicional sería, sin duda, odiosa, pero constituía una fuente importante de ingresos y su falta dejó un gran vacío. Para cubrir éste se quiso implantar cuanto resultaba apoyado por los doctrinarios: las famosas contribuciones únicas. Se estableció, con todo, una contribución directa que sustituyó a la indirecta y gravó sueldos y rentas en lugar de objetos de tráfico y consumo. Se trató de obtener el diez por ciento de la renta neta, y se fijaron cuotas sobre los sueldos de los empleados; mas todo resultó fallido y no hubo otra salida que la de acudir a los empréstitos. En Chile. Portolés llevó a la cartera de Hacienda a un conocedor de las finanzas, Rengifo, que fué Ministro durante cinco años (1830-35) y que procedió a imponer medidas de saneamiento y ordenación: redujo el número de los funcionarios y estudió los distintos ingresos posibles; volvió a pensar en la alcabala y sobre su base impuso el catastro, renovando la evolución acaecida en la metrópoli. El catastro de Rengifo consistió en un tanto por ciento sobre el valor de las propiedades y de las rentas o utilidades de cada individuo. Revisó también la estructura de los derechos de importación y exportación cuidando de ordenar el sistema y los aranceles de las aduanas; estancó el tabaco y los naipes, también tradición española... En conjunto trató de adaptar a los tiempos el sistema contributivo con el cual se habían encontrado los emancipadores.

En Venezuela, la Hacienda fué organizada teniendo en cuenta la experiencia de los primeros años, por la ley de 14 de octubre de 1830, que configura su propia Administración con Tesorería general, Administraciones principales en las provincias, y subalternas en los cantones o comunes. La creación del Banco Nacional (1841) permite regular la emisión y disponer de un elemento de política financiera. El carácter de la economía del país obliga a cuidar los ingresos aduaneros, que son reglamentados sobre la base de su entero tráfico y mediante aranceles con cuotas *ad valorem*.

En Argentina se reglamentan también las aduanas y se establecen oficinas recaudatorias de acuerdo con la ley de 13 de noviembre de 1826. La formación de un Fondo nacional permite resolver los problemas derivados de la consolidación de la Deuda deri-

vada de los empréstitos, mediante los cuales habían tenido que resolver las necesidades financieras de los tiempos difíciles. En la Argentina importa destacar la importancia de ciertas fuentes típicas de ingresos, como son las derivadas de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, ingreso señalado por la Constitución de 1853. Se plantean problemas de organización burocrática. El Ministerio de Hacienda es uno de los que no pueden faltar en ningún país, pero su organización inferior se ofrece con no pocas variantes: algún autor argentino trató de ofrecer el ejemplo de la autonomía foral española, proponiendo conciertos provinciales en materia fiscal. De otra parte se quiere llevar a la administración central una proyección completa de las diversas rentas o recursos y se señalan que a cada una de ellas debe corresponder, para todo el territorio, una Dirección General.

No faltan tampoco los Tribunales de Cuentas, con este nombre, como en la ley venezolana de 1830, o con el de Juzgado nacional de Hacienda, como en la ley uruguaya de 1892.

9. LA FORMACIÓN DE LOS EJÉRCITOS NACIONALES

Si la Justicia tuvo que adaptarse y la Hacienda se hubo de improvisar, el Ejército resultó creado por el hecho mismo de la sublevación. El levantamiento armado de los hispanoamericanos frente al Ejército regular de las autoridades españolas obligó a regularizar las levadas y a regimentar el voluntariado. Las proclamas y decretos de la primera hora imponen reclutas rigurosas de los vagos y desocupados dentro de la edad de los dieciocho a los cuarenta años, así como el retorno al servicio activo de quienes habían sido rebajados de él y no ejercieron arte mecánico o servicio público. Se advierte el conocimiento de las Ordenanzas de Carlos III, cuya difusión entre aquellos ambientes es bien conocida.

Cuando se empieza a reglamentar el Ejército, ya terminada la emancipación, es normal el establecimiento del servicio obligatorio. Los ciudadanos, o simplemente los habitantes o domiciliados, han de inscribirse en los censos o cajas. Se fijan las edades de alistamiento y servicio, que oscilan entre las máximas de los quince y los sesenta años.

La calificación de nacional que se da al Ejército lleva a algunos políticos a argumentar en favor del refuerzo de los vínculos nacio-

nales: lo primero, dirán, es tener nación, construir y trabar a la sociedad. Se distinguirán el Ejército llamado para la operación bélica, el Ejército de línea y el Ejército estacionado, de guarnición, designado también como guardia nacional. Incluso en esto la nomenclatura no es uniforme, pues a veces se llama al segundo Ejército permanente, que es más bien el principio que la realización, frente a lo que mejor se llamarán milicias, contingentes de aluvión que acudirán a la convocatoria militar. Así, en las guarniciones argentinas, según la ley de 1895 entrarán los voluntarios, los contratados por «enganche» y los destinados como infractores de leyes militares.

A la convocatoria o leva se podía acudir personalmente, pero también mediante sustitutos o personeros que «librarían» del servicio al llamado.

La importancia del mando militar dió gran relieve a sus jefes y la apetencia del poder los condujo, con frecuencia, a los Gobiernos. No falta en Hispanoamérica, como tampoco faltó en España, una reiterada desconfianza «civilista». Lo que Posada Herrera vió en los Ministerios de la Guerra lo tuvieron que ver también los americanos en las Capitanías. Algunos países —como Uruguay— privan del derecho de voto a los militares, pero no puede pensarse que esta prescripción sea impulso suficiente para el alzamiento, ya que el número de electores dentro de la Milicia no supondría una fuerza real que tuviera que encontrar salida por otra parte.

10. LOS NUEVOS PAÍSES Y EL MUNDO ECLESIASTICO

La actitud de la Santa Sede durante el período crítico de la emancipación, estudiada por el P. Leturia (17), deja ver, de un lado, la mayor circunspección con respecto a los derechos de un rey prisionero, y de otro la prudente táctica de admitir las proposiciones de aplicación secreta del Real Patronato. Roma deseaba mantener, o restablecer cuanto antes donde hubiese sido suprimida, la jerarquía ordinaria de la Iglesia en aquellos territorios, y cuando no podía conseguirlo, al menos designar provisionalmente vicarios apostólicos como administradores de las diócesis privadas de pastor titular.

(17) PEDRO LETURIA: *La acción diplomática de Bolívar ante Pío VII, Madrid, 1925, y especialmente Gregorio XVI y la emancipación de la América española*, «Rev. de Hist. de Amér.», 26, 1948.

El hecho de que las demarcaciones intendenciales coincidiesen con las eclesiásticas colocaba en las capitales departamentales sedes episcopales y ofrecía a los nuevos mandos la colaboración del jefe religioso, del Obispo, siempre tan atendido por el pueblo. Importaba, pues, a los políticos y gobernantes contar con la benevolencia de las autoridades eclesiásticas, y a éstas convenía no entablar disputas que las hiciesen perder precedencias y privilegios.

Las declaraciones que hacen algunos regímenes en relación con la Iglesia sitúan exactamente el problema del Real Patronato como núcleo de este enlace de la potestad civil con la religiosa. El Gobierno de la Gran Colombia se proclama, por la Constitución de 1821, como protector de la Iglesia. El Congreso de 1824 en la misma Colombia, y los Congresos venezolanos de 1830 y 1833 mantienen proclamaciones semejantes a fin de mantener incólume aquel privilegio heredado de la Corona española. En Chile se plantea con toda rigidez la presentación de candidatos para los puestos de la jerarquía eclesiástica nacional, e incluso se proponen personas que la Santa Sede no accede a preconizar, ocasionando incidentes como el de 1882, con la entrega de pasaportes al Nuncio y la consiguiente no provisión de obispados, dignidades y beneficios.

La herencia del Patronato Regio importa a todos como ejercicio de poder. En Uruguay se insiste y se negocia; en la Argentina se afirma y teoriza, aun bajo un clima constitucional como el de 1853, con una ley fundamental que, apartándose de sus precedentes (1815, 1817, 1819, 1826), no reconoce a la religión católica como del Estado, aunque siga sosteniendo el culto.

La teorización del Patronato se ofrece como ley propia y, cuando se negocia con Roma, no se la quiere perder de vista. Así, los acuerdos de 26 de julio de 1862 conceden al Gobierno de Venezuela el derecho de presentación al Papa de los Arzobispos y Obispos que haya nombrado previamente el Congreso. A la Asamblea nacional corresponde, pues, el caudal relicto, ya que el Ejecutivo podrá recomendar candidatos, pero el Congreso no está obligado a seguir tal insinuación; además, la decisión de la Asamblea se habrá de tomar por dos tercios de asistentes y mayoría de votantes. En la República Argentina se plantean otras dos cuestiones: la del «candado», en cuanto a la limitación de las Ordenes religiosas, y la de la intervención del Poder público en los nombramientos eclesiásticos. El artículo 67 de la Constitución de 1853 señala entre las

atribuciones del Congreso la de admitir en el territorio de la nación otras Ordenes religiosas a más de las existentes. Se exige así para el establecimiento de congregaciones distintas de las pre-existentes (Franciscanos, Dominicos y Mercedarios) una decisión de la Asamblea nacional. Si el Poder público interviene concordataria y en ejercicio de aquel privilegio en la designación de los obispos, algún autor sostiene que también corresponde al mismo Poder intervención análoga en los nombramientos de Vicarios capitulares, en cuanto que revisten carácter de jefes de la demarcación episcopal.

Otro aspecto igualmente valioso para determinar la evolución es el del contraste entre la tradición y el laicismo. Cuando la Junta de Caracas convocó elecciones para el primer Congreso nacional se empezó por una misa del Espíritu Santo, en la que se imploró el auxilio divino, y durante la votación las campanas de las iglesias dieron los toques de rogativa pública... Pero los nuevos gobernantes eran en buen número lectores de Voltaire y aficionados a las doctrinas que dejaban las cosas de la Iglesia para las capillas y el hogar. Así pueden encontrarse situaciones tan pintorescas como la de aquella libertad religiosa del Paraguay durante la dictadura del doctor Francia, que conduce a la secularización de los religiosos, a la desamortización eclesiástica, a la supresión de canongías, a la prohibición de procesiones... y a obligar a las gentes a que no hablen mal de los gobernantes.

El Uruguay ofreció también un típico laicismo, de importación española, orquestado por el catalán Batlle, maestro de escuela y fundador de *El Día* (1886). Laicismo menos retórico que lo que solían ser en boca de políticos: más efectivo, más directo en su acción contra la Iglesia católica.

Otros países imponen regímenes de libertad neutralista, como el de Chile de 1833, que con las disposiciones de 1883-1888 lleva a la secularización de cementerios, al establecimiento del matrimonio civil, etc.

La cautela con que obraron los Obispos y el mutuo interés de ambas potestades no podía impedir las consecuencias del enorme desarrollo demográfico que, por su procedencia inmigratoria, llevaba a territorios de exclusiva adscripción católica individuos y familias de cultos disidentes y aun de calificada indiferencia religiosa.

De otra parte, los nuevos Estados querían mantener como consecuencia de la supremacía del Poder civil ciertas instituciones del regalismo. Como los recursos de fuerza ante los tribunales por disposiciones de la autoridad eclesiástica, que en algunos países ocasionaron episodios pintorescos como el llamado en Chile «conflicto del sacristán», con consecuencias y resonancias doctrinales como la creación por el Arzobispado de conferencias cantorberianas para orientar a los católicos.

JUAN BENEYTO