

CAPÍTULO II

LA MODERNIZACIÓN EN EUROPA: LAS REFORMAS DEL DESPOTISMO ILUSTRADO	39
1. Modernidad y estatalidad: las experiencias históricas	39
2. Experiencias de modernización por reforma: Portugal, Nápoles y Francia	53

CAPÍTULO II

LA MODERNIZACIÓN EN EUROPA: LAS REFORMAS DEL DESPOTISMO ILUSTRADO

El tránsito del siglo XVII hacia el siglo XVIII ha sido considerado, con toda razón, como un puente hacia la modernidad. Fue, más precisamente, la inauguración en España de la modernización política porque se inició el camino de la formación de los rasgos básicos de la estatalidad. La aparición de estos elementos primordiales sólo fue posible bajo condiciones históricas específicas, pues, como lo observamos anteriormente, la configuración de un sistema mundial de estados es un hecho singular en la historia. Sin embargo, estos rasgos no aparecieron de golpe, sino gradualmente, y solamente se pueden referir a un tipo específico de organización de dominación, si se conjugan en un tiempo determinado. El tiempo en el cual se fraguó la combinación de estos elementos dio principio en el siglo XVI, como lo identificó y explicó Maquiavelo. Ocurre de tal modo porque las distintas formas de dominio que se han sucedido en la historia tienen relaciones genéticas: todos los estados de Europa emergieron de los poros de los grandes imperios universales que hemos examinado, y ellos, antes y después del siglo XVI, determinaron su proceso de construcción.

1. Modernidad y estatalidad: las experiencias históricas

Los rasgos primigenios del Estado son elementos de modernidad, pues el Estado, en sentido estricto, es la organización de dominio peculiar de la modernidad. Todas las organizaciones de dominio que le precedieron no eran modernas y las que desarrollaron elementos de modernidad, fue de manera transitoria y dentro de un esquema en el cual estos rasgos fueron determinantes en cierto período para alcanzar la preeminencia mundial, como España, pero no para mantenerlos en el cauce de una transformación continua. La modernización política se caracteriza por la capacidad de los estados para absorber cambios continuos, para generar la transformación en su interior, para alcanzar un desarrollo autosustentado.

Esta facultad fue perdida por el imperio hispánico en el siglo XVII. La capacidad de cambio no era una de sus cualidades.

Como lo hace saber un autor, los “rasgos básicos del Estado moderno” se manifestaron tempranamente en Europa, precisamente en el primer experimento absolutista efectuado por el monarca normando Federico II de Sicilia, en el siglo XIII. La característica peculiar fue que se sustentó en modelos orientales de gobierno. Esto ha sido explicado por otros autores, como un suceso único en la historia, que al mismo tiempo propició la formación del Estado en Inglaterra, pues los elementos primarios se introdujeron en la isla durante el siglo XI, cuando los normandos asentados en Francia la conquistaron. Hay que subrayar que estos normandos habían adoptado los sistemas de gobierno de sus parientes de Sicilia, pero que estos sistemas procedían de experiencias gubernativas orientales, especialmente romanas, bizantinas y musulmanas. Es un caso trascendental de desarrollo político, que se mueve de Oriente hacia Occidente.

En Sicilia se evidenciaron, entonces, los rasgos modernos del Estado y son los siguientes: organización de un ejército profesional; legislación centralizada (en Sicilia se expidió la Constitución de Melfi en 1231, conocida como el “Acta de nacimiento de la burocracia moderna”); formación de funcionarios públicos profesionales; administración pública burocrática, no patrimonial.¹ Esto fue posible, porque Sicilia había sido gobernada por varios de los grandes imperios universales de la Antigüedad. Pero la experiencia normanda en Sicilia parece tener su fuente más directa e influyente en la tradición política musulmana. Tal como se ha podido corroborar, en la época que estamos examinando fue introducida una institución denominada oficina para la Inspección de Justicia (*Diwan al nazar fi almalzim*), de origen árabe, de donde se difundió profusamente por Europa. Esta oficina tenía a su cargo lo que hoy entenderíamos como una corte de apelación en materias políticas y administrativas. Su fundación ocurrió durante la dinastía omeya, por orden de Abd al Malik, y su existencia se extendió hasta el reinado de Al Muthtadi (869-870). Ciertamente desapareció de suelo musulmán, pero sobrevivió en Europa.²

Aquí no hay lugar para destacar el peso tan importante de la influencia oriental en la política y las instituciones gubernativas en

¹ La contraparte de estos rasgos de modernidad estatal en Sicilia, fue la sombra dejada por las autarquías medievales suprimidas por Federico, quien organizó estatalmente a la economía y asumió como deber público el comercio de cereales, bajo un sistema de monopolio gubernamental. Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1972, págs. 28-30.

² Philip Hitti, “La administración pública en el califato abasida”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 49, enero-marzo de 1982, pág. 82.

Occidente. Pero no debemos soslayar la necesidad de investigaciones que precisen y ahonden en este punto, porque mucho podrían contribuir a esclarecer grandes flujos de transculturación política entre ambos mundos. No debemos olvidar que la influencia oriental más directa y positiva provino de la Persia sasánida, cuando el Imperio Romano modeló su organización gubernamental en ella. La organización de dominación normanda de Sicilia no ha sido la única en ser visualizada como un Estado moderno. También el imperio bizantino fue identificado con algunos signos de modernidad y con mucha razón, pues las instituciones administrativas romanas se habían conservado aquí con mucha vitalidad, fortalecidas por la cultura imperial helénica. La prominencia de la burocracia en Bizancio, comparable con su paralelo en la China imperial, posibilitó una evolución temprana de la organización estatal moderna, en una época cuyas condiciones históricas no eran adecuadas y no fue capaz de desarrollarlas más allá del imperio universal. Sin embargo, el imperio bizantino desarrolló ciertas facultades que le capacitaban enormemente para enfrentar ataques fronterizos de potencias políticas superiores, provenientes sucesivamente de Persia, Arabia y la Turquía otomana.³ Nunca una organización de dominio desarrolló mayor capacidad de articulación entre la vida social y la administración pública, al grado que la burocratización alcanzada aquí desapareció con la sociedad misma cuando Bizancio cayó en mano de los sultanes osmanlíes.

En la Antigüedad, dentro de la cultura europea, únicamente el Imperio Romano desarrolló un concepto abstracto de lo que hoy llamaríamos Estado. La conservación de este concepto, más la burocracia en lo que encarna, garantizó en Bizancio la preservación de la estatalidad usufructuada después por árabes y otomanos, en tanto que en Europa el patrimonialismo y la personalización del poder la suprimiría. Frente a la pulverización de las relaciones de poder en Europa, el imperio bizantino conservó estos rasgos románicos de estatalidad que sustentaron su vigor, en contraste a la precariedad de sus paralelos imperiales establecidos por merovingios y carolingios.⁴

³ Jacques Ellul ha estudiado esta peculiaridad del imperio bizantino, como una organización de dominación moderna: "la originalidad de Bizancio consiste, en esta época, en ser el único Estado centralizado", pues "la noción de Estado se mantiene allí con toda su fuerza y abstracción y la burocracia que ésta conlleva". *Historia de las instituciones de la Antigüedad*, Madrid, Aguilar, 1970, pág. 460.

⁴ Louis Brehier, coincidiendo plenamente con Ellul, sostiene que "la originalidad de Bizancio dentro de la Europa medieval reside en que, antes del siglo XIII, es el único Estado que ofrece un tipo de centralización cuyo impulso, brotado de su centro, alcanza hasta las más apartadas provincias y es capaz de imponer una voluntad

Sin embargo, la excepcionalidad de Bizancio no era comparable solamente con Europa, sino también frente a los imperios orientales. Su equivalente universal, el imperio sasánida, se había convertido en una multitud de dominios semiautónomos, y los califatos musulmanes estaban dominados por la impronta islámica de un gobierno teocrático. La centralización alcanzada por Bizancio no la detentaban los imperios universales medievales de Europa, pero tampoco los que existieron en los siglos XVI XVII: Alemania y España. Si añadimos la domesticación de la iglesia ortodoxa, avasallada como parte de la organización administrativa, el grado de estatalidad bizantina se aprecia aún mejor. Pero el aspecto estatal más atractivo era su administración pública, con un bien organizado sistema de impartición de justicia, con una hacienda y órganos diplomáticos, con un eficiente correo imperial que coadyuvaba a la centralización de su territorio, y finalmente su burocracia, símbolo de un imperio que murió con ella.

Estos singulares casos históricos, presentes varios siglos antes de la aparición del Estado absolutista en Europa, eran las virtualidades que asomaban ya presagiando el signo de la modernidad. El concepto de Estado moderno es, por consiguiente, una categoría histórica. Por contraste, cuando se hace referencia al Estado moderno se le difiere del medieval y del oriental, y la palabra Estado, acuñada recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concerniente a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando un segmento de su peculiaridad. Por consiguiente, no corresponden a una colección de especies del mismo género, sino a formas históricas de vida configuradas sucesivamente y en parte enlazadas como eslabones de un desarrollo histórico universal. El Estado corresponde a la modernidad, no las organizaciones políticas que le precedieron.⁵

Los conceptos de "situación y condición" tienen el significado dinámico de "actualización", como la repetición constante de actos

única a poblaciones formadas por razones diferentes, con lenguas distintas y, a veces, con intereses opuestos". *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTEHA, 1956, pág. 133.

⁵ Hintze explica que "Estado moderno es una expresión usual, incluso en el lenguaje científico, que designa la forma de nuestra vida pública en la época moderna". Aunque concisa, esta expresión es una determinación temporal que no es clara ni unívoca. Una forma de definir la esencia del Estado moderno, es el estudio sistémico comparado. Advierte que el Estado moderno no es un concepto lógico sistemático, sino una noción plástica, una expresión abstracta de la especie de lo que suele llamarse "tipo ideal". El Estado moderno está definido por su esencia y nivel de comunidad: es algo real, "una situación o condición de una comunidad en la que ésta se encuentra capacitada para producir una voluntad común y un obrar común y, por tanto, también un esfuerzo común". Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1968, págs. 293-322.

que realizan la unificación de la voluntad. El Estado es el pueblo como una unidad de capacidad para actuar. Opuestamente, la sociedad es este mismo pueblo en la multiplicidad de sus intereses privados, en su estructuración de estamentos y clases. El Estado y la sociedad están unidos por el mismo sustrato viviente del pueblo, pero la naturaleza de esta relación es diferente. “La esencia del Estado moderno —explica el autor citado— no es posible determinarla, por tanto, sin tener en cuenta todo el proceso de desarrollo que es conocido de la formación de los estados, no como algo que es de por sí, sino como algo que deviene, que se transforma y que en ciertas circunstancias, si no se desvanece, al menos, se transmuta en otras formas”.

El desarrollo del Estado moderno transcurre en tres estadios: en el primero, los rasgos originales parten de la forma anterior del Estado medieval, que siendo aún vigorosos, tienden a desaparecer gradualmente. Este estadio temprano es el de la construcción de su estructura y llega hasta la Revolución Francesa. El segundo estadio cubre el siglo XIX. El último toca el siglo XX y se mueve hacia su desaparición. El tiempo final de una etapa coincide con el inicio de otra, combinando sus características. Durante su primera fase los rasgos de modernidad y estatalidad varían de país en país.⁶

Dentro del concepto de Estado moderno, el autor citado visualiza cuatro subtipos: el Estado soberano o de poder soberano, que dominó hasta 1650 y estaba caracterizado por el confesionalismo y la constitución estamental; los dos siguientes se aproximan entre sí cronológicamente y son el Estado de economía y el Estado de dere-

⁶ Hintze polemiza con Bodino, quien sostenía que sólo Francia era un Estado soberano, pues Inglaterra también lo era. Alemania se convirtió en Estado soberano hasta la supresión del Sacro Imperio Romano Germánico en 1806, pero por vía de los principados de Prusia y Austria. La plurilingüe Austria-Hungría y la monarquía española, no fueron estados modernos, porque la modernidad se basa en la nacionalidad y la soberanía. La monarquía española desempeñó un gran papel en la historia universal, pero su carácter universal, supranacional y su supeditación al catolicismo jesuítico en materia de política, “le dan una característica que no es moderna en absoluto”. Tampoco Rusia dejó de ser nunca un despotismo oriental y Turquía —añade— “ni mencionarla”. Antes de la Revolución Francesa sólo Francia e Inglaterra eran plenamente modernas, es decir, antes de finalizar el siglo XVIII únicamente ambas habían ingresado plenamente a la modernidad. “En todo caso, de ellas provienen casi todas las instituciones importantes que caracterizan al Estado moderno”, concluye el autor. La diversidad de sus instituciones ha sido fundamental para la formación del Estado moderno. La soberanía es una fuerza de modernización, porque significó el desligamiento del Estado, como individuo, de la sujeción de antiguas relaciones de comunidad y la transición hacia su autodeterminación individual. En términos de desarrollo político, esto distingue al Estado moderno de las formas precedentes. Debemos destacar que principalmente la singularidad soberana del Estado se debió a las fuerzas interiores que produjo en su seno para sacudirse la influencia de poderes tan vastos y formidables, como los que representaron el imperio y la Iglesia, y que en este proceso la policía fungió como el cúmulo fundamental de estas fuerzas.

cho vigentes en el siglo XIX y se desdoblaron en el parlamentarismo británico y el absolutismo continental; y el último tipo es el Estado nacional y generaliza a la constitución representativa orientada al sufragio universal y a la democracia. La función de estos cuatro tipos forman la esencia del Estado moderno desde el final de la Edad Media hasta el siglo XIX. Por lo tanto, el Estado moderno se manifiesta con mayor vigor durante el siglo XIX y hacia el presente. El Estado moderno fue construido en cuatro o cinco siglos. Es obvio que, en el estadio presente, la forma más evolucionada de modernidad estatal sea la más representativa; pero ello no autoriza, de ningún modo, comprender el todo en una etapa, por más que ésta sea la más evolucionada. No es ocioso que insistamos en que el Estado moderno es una categoría histórica, que en sucesión acumulativa de rasgos de estatalidad, lo signan hoy la soberanía, la intervención en la economía, el régimen de derecho y la nacionalidad. Esta agregación de ingredientes de estatalidad, que tardaron quinientos años en desarrollarse, definen al Estado moderno, el cual, cuanto más cerca está de nuestro tiempo, más modernamente es concebido.

Otra interpretación temprana del desdoblamiento del régimen feudal en el Estado moderno, observa este tránsito como una manifestación del desarrollo estatal a través del crecimiento civilizatorio. En este sentido, los organismos políticos se pueden clasificar en dos tipos: el feudal y el burocrático.⁷ El incremento de civilización hace más complejos a estos organismos y más extensos, pero es la primera condición la determinante, pues también los regímenes feudales pueden ser de gran magnitud. Esta idea la aplicaríamos a los imperios universales europeos, cuyas acrecentadas magnitudes no correspondieron a su grado de modernización política.

Esta interpretación resulta aleccionadora y contribuye a la determinación de ciertas reglas del desarrollo estatal: que no hay una variedad de estados dentro de un tipo único, sino realidades individuales que pueden o no estar relacionadas. Del orden feudal surgió en lo general el Estado burocrático, pero de un imperio buro-

⁷ Gaetano Mosca consigna lo siguiente: "nos parece, más bien, que los dos tipos no son más que la manifestación, en momentos diferentes, de una sola tendencia constante por la cual la organización política de la sociedad humana se hace menos sencilla, es decir, más compleja, en forma paralela al aumento en grandeza y civilización de cada sociedad. La segunda de estas condiciones es más indispensable y de carácter general que la primera, porque, a decir verdad, también los estados muy grandes pueden estar organizados feudalmente. En el fondo, un Estado burocrático no es sino un Estado feudal cuya organización va progresando y va desarrollándose, se ha hecho más complejo; también una sociedad feudal puede provenir de una sociedad burocratizada, cuya civilización decadente y constantemente fragmentada, se vio obligada a regresar a un orden político más sencillo y primitivo". *Elementi di scienza politica*, Roma, Fratelli Bocca, 1896, págs. 97-100.

crático no necesariamente surgió una sociedad feudal, salvo en Europa, donde el retorno a un régimen político más simple consistió en un fenómeno de subdesarrollo estatal. La transformación de un régimen feudal en un Estado burocrático significa desarrollo estatal, en tanto que el paso de un imperio burocrático a un régimen feudal es subdesarrollo estatal, porque el grado civilizatorio aumenta o disminuye según el caso, sin que la magnitud política sea significativa.

Otro signo de desarrollo del Estado burocrático, emparentado con la no necesaria magnitud del Estado, consiste en su cualidad de no concentrar necesariamente todas las funciones en su burocracia. Esta cualidad se ha podido constatar en los imperios burocráticos, donde tampoco existió una completa centralización en sus funcionarios. La característica central del Estado burocrático consiste en su capacidad de extraer ingresos por la vía de impuestos, de modo que el grado de burocratización está determinado por la cantidad de ingresos de la sociedad que sirven para cubrir el salario de los funcionarios. En suma, según la interpretación aquí examinada, la modernidad estatal radica en el grado de civilización alcanzado, más que por la magnitud y burocratización que tenga un Estado burocrático.

Lo que entendemos por Estado moderno ha sufrido una serie de mutaciones dentro de su tipo básico. Queda claro, por consiguiente, que corresponde a un tipo histórico singular de organización de dominación, identificable en un espacio-tiempo específico. Uno de sus rasgos peculiares, como tipo histórico, es la expropiación de capacidades políticas de manos de sus antiguos poseedores. El acontecimiento más importante, desde el punto de vista político, consistió en la disociación entre el cargo y quien lo ocupaba, y la separación entre el funcionario y los medios de administración.⁸

Este proceso ocurrió en Europa a partir del siglo XVI, si bien sus precedentes inmediatos pueden ser observados en el siglo anterior. Esta situación se caracterizó por la estructuración de la obediencia social sobre la base de un dominio organizado, cuya garantía era el control de los medios de administración que garantizaban el uso de

⁸ Max Weber ha descrito transparentemente este proceso histórico: la era del Estado moderno se caracteriza por la concentración de los medios de administración, que se separan de sus antiguos propietarios estamentales. Sin embargo, la nueva apropiación no recae en los gobernantes y sus servidores, sino en la persona del Estado. "Al final, efectivamente, en el Estado moderno concurre en una sola cima la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que disponen". Este Estado se corporiza en la administración pública burocrática, que aspira a la más grande racionalización. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, 2 t., II, pág. 1159.

la fuerza física. Por consiguiente, el dominio organizado requirió del control del personal ejecutivo y de los elementos materiales de administración. De aquí nació el impulso para una ampliación del patrimonio del Estado, que hubo de ensanchar su organización económica porque la conservación del dominio por la fuerza requería de bienes materiales, así como una organización económica adecuada.

Según esta interpretación, fue la necesidad de organizar la violencia lo que impulsó al Estado a organizar su patrimonio económico y su caudal de medios materiales de administración. Esta circunstancia marcó la diferencia específica entre el Estado moderno y las asociaciones políticas que le precedieron. La separación de los funcionarios y medios de administración o su no separación, es la línea divisoria entre los distintos estados. Según Weber, esta separación fue paralela a la disociación entre propietarios y medios de producción, y distingue al Estado moderno de las asociaciones de dominio que le precedieron. Únicamente en el Estado moderno los medios de administración han sido completamente separados de quienes los utilizan.⁹ Este hecho es singular y ha ocurrido una vez en la historia, pues la administración estamental era una característica del medievo, peculiar del mismo y su abolición fue también un fenómeno singular en la historia universal.

Este proceso está caracterizado por la centralización de los medios de administración, que ha sido arrebatada a la aristocracia estamental, y la modernidad que entraña al Estado consiste en que, finalmente, el Estado moderno controla todos los medios de organización política, que se reúnen bajo la misma cabeza. La magnitud de esta separación determinó el grado de modernidad alcanzado por un Estado concreto. Ahí donde esta separación ha sido plena, la modernidad del Estado fue mayor.¹⁰ Dentro de este proceso expropiatorio, acaudillado por los príncipes, la formación del Estado ha sido acompañada por el desarrollo de políticos profesionales que laboraban a su servicio y se ganaban la vida administrando la

⁹ Weber explica la condición de las asociaciones de dominio, que procedieron al Estado moderno. "Estas asociaciones políticas en donde los medios de administración materiales están controlados autónomamente, en forma total o parcial, por el personal administrativo dependiente pueden calificarse como asociaciones organizadas en estamentos". En estas asociaciones los vasallos cubren de su peculio los gastos de administración, pero también de la administración obtienen sus ingresos. Esta situación, que existió en la Europa medieval, señala una administración estamental en la cual el señor gobierna de consuno con la aristocracia agraria. "La política como vocación", *Revista de Ciencias Políticas*, México, vol. v, núms. 16-17, 1959, pág. 248.

¹⁰ Según Weber, al final del proceso de expropiación de los estamentos la modernidad llegaba a su clímax, pues ningún funcionario es propietario de los medios de administración. "En el Estado contemporáneo —y esto es esencial para el concepto de Estado— la separación de los cuadros administrativos, de los fun-

política de aquellos. El marco institucional en el que hacían su trabajo estimuló una política metódica y muy organizada, de modo que el diario entrenamiento habilitó a quienes servían a los príncipes en la lucha por el poder, en los métodos de la moderna práctica política. Junto a los políticos profesionales, la racionalizada organización administrativa fue nutrida con nuevos elementos que formaron a la burocracia profesional que administraba al Estado en los nuevos campos de su actividad.

Estatalidad y modernidad van de la mano y tienen, como presupuesto histórico la separación entre el administrador y el medio de administración. Pero, en la medida en que el viejo orden estamental ha sido suprimido, la modernidad estatal está representada por la aparición del político y el administrador público como aliados decisivos de los príncipes contra los estamentos.

Las ideas anteriores contribuyen a la solución del problema de la definición de la modernidad estatal, como fenómeno histórico singular, pero no su conexión con las organizaciones de dominación precedentes que hicieron viable la estatalidad moderna. El concepto de Estado es moderno, y como tal era impensable en el medioevo porque el orden feudal no pudo fraguar la noción de Estado, pues el Estado no existía aún como realidad histórica. La noción original de la moderna estatalidad brota del imperio universal, con su unidad política y centralización administrativa. En contraste al papel seminal de las relaciones económicas feudales como fuentes de la economía capitalista, el régimen feudal, laxo, flojo y endeble, multiplicado en señorías independientes, no pudo favorecer la centralización de los medios de dominación.

Hemos propuesto una teoría de la formación del Estado a partir de sus precedentes orientales, al través del imperio universal. En la Edad Media fueron conservados elementos primordiales de la estatalidad románica, en los frágiles imperios universales del medioevo y las precarias monarquías feudales de la Baja Edad Media. Estas organizaciones de dominación desecharon a la administración pública románica, pero asimilaron su administración doméstica, esencialmente encarnada en el Palacio, lo mismo que algunas de sus instituciones comisariales. El Palacio romano era una antiquísima institución calcada a los sasánidas de Persia, que durante la Edad Media sirvió de palanca a la débil unidad representada por el reino merovingio, primero, y después el imperio de Carlomagno. No debemos olvidar que este último fue el más

cionarios y los trabajadores, de los medios materiales de organización administrativa se realiza plenamente". Es decir, la plena estatalidad se alcanza cuando esta separación es completa, pero muestra al mismo tiempo la plenitud del concepto de Estado y por tanto de modernidad. El Estado moderno es aquél, según Weber, en el cual la disociación entre el administrador y el medio de administración es plena.

enérgico intento por restaurar al imperio romano, conservándose el sentido de gobierno unificado y de poder territorial. Por su parte, el papel del reino merovingio fue el de un primer intento de organizar un sistema de dominación unificado, desde los días del colapso del Imperio Romano.¹¹

Ambos esfuerzos de preservación del concepto imperial románico eran inviables, porque su organización administrativa era estatal. Los dos fueron restauraciones románicas frustradas por condiciones históricas impropicias en la Alta Edad Media. En contraste, durante la Baja Edad Media se desarrollaron nuevos esfuerzos de configuración estatal, a partir de la herencia representada por legados orientales no románicos. Es particularmente representativo el caso de Inglaterra durante el siglo XI, por efecto de la dominación normanda en la Isla, como ya adelantamos. Se ha comprobado que las invasiones normandas en Sicilia derivaron en la formación de un régimen centralizado y relativamente absolutista, en el siglo X. Las comunicaciones entre Sicilia e Inglaterra transmitieron los métodos de gobierno experimentados en Oriente, pues Sicilia había sido gobernada por los bizantinos y los árabes durante muchos años. El resultado fue la prematura absolutización de Inglaterra y su viabilidad estatal anticipada. Paralela en Francia, donde existía el vasallo ducado de Normandía, se desarrolló un relativo proceso de absolutización que encarnó en la monarquía capetiana, en tanto que en Inglaterra al mismo tiempo prosperaba la monarquía angevina.

La adopción temprana de los métodos gubernamentales orientales en ambos países, de procedencia bizantino-musulmana —herederos de la cultura política asiática—, posibilitó la absolutización prematura de Inglaterra y Francia, y el desarrollo superior de su estatalidad. Como lo explicamos, el fulcro de esta absolutización fue el establecimiento de una perfeccionada organización fiscal, el Echiquier, que auspició la gradual unidad financiera de ambas monarquías. Ahí donde la hacienda pública se centralizó primero, el progreso del absolutismo fue más rápido y vigoroso y por tanto el desarrollo estatal más sólido. La estatalidad europea, con la modernidad que entrañaba, queda así explicada a partir de las más progresivas instituciones gubernamentales orientales, frente a las administraciones medievales europeas dominadas por los estamentos.

No hay espacio aquí para expresar muchas ideas acerca de la contribución oriental al desarrollo político y más en lo particular al desenvolvimiento de las instituciones administrativas. Sin embargo, no debemos dejar de apuntar que el aporte del concepto estatal

¹¹ Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981, 2a. parte.

dejado por los imperios universales en las monarquías medievales fuera un imperio frustrado como el carolingio, una endeble monarquía de la Baja Edad Media, porque este concepto sobrevivió mil años y propició, tardía pero finalmente, la configuración de la moderna organización de dominación que conocemos como Estado.

Uno de los ingredientes de la modernización occidental ha sido el absolutismo, como contraparte de las proliferadas autarquías medievales. Éstas no pudieron facilitar el desarrollo del absolutismo porque eran precisamente su negación. La respuesta puede encontrarse en las monarquías medievales que estuvieron sujetas a las influencias gubernamentales de Oriente, donde el absolutismo había imperado sin grandes trabas sobre fuerzas extragubernamentales e intragubernamentales.¹² En contraste con la Europa medieval, en los imperios universales de Asia existió una combinación muy fuerte entre el absolutismo y la aristocracia. Con referencia a las fuerzas extragubernamentales, la política imperial se encaminaba normalmente a impedir o limitar el progreso de la propiedad privada y por ende de las clases con poderes económicos. El régimen patrimonial establecido limitaba la apropiación y la formación de fuerzas ajenas a los círculos imperiales poderosos. Esto explica la ausencia de feudos y estamentos en Oriente, cuyo paralelo más próximo es el patrimonialismo prebendal constituido como remuneración virtualmente vitalicia, pero no hereditaria, de los funcionarios imperiales como retribución por sus servicios. Esta retribución variaba en especie y consistía, opcionalmente, en congrúas, emolumentos o tierras. La apropiación, pues, estaba determinada por la pertenencia al imperio y éste era, de suyo, su límite natural. Esta circunstancia, en la que abreva el absolutismo, sustenta al mismo tiempo a la naturaleza autocrática del déspota oriental, pues por medio de las mencionadas relaciones salariales con sus servidores los somete a su poder, toda vez que más frecuente que la dotación de tierras a modo de pago, era la inmediata confiscación a favor del Estado en caso que su poseedor fuera reo de delito de lesa majestad.¹³ Además, para evitar cualquier usurpación, el autócrata contaba con comisarios itinerantes que le

¹² Karl Wittfogel precisa que “un gobierno es absolutista si su mando no está controlado de un modo efectivo por fuerzas no gubernamentales. El gobernante de un régimen absolutista es un autócrata si sus acciones no son frenadas de modo efectivo por fuerzas intragubernamentales”. *Despotismo oriental*, México, Guadarrama, 1966, pág. 132.

¹³ Max Weber consigna que la prebenda es un “derecho fijo de cargo”, una “remuneración vitalicia y no hereditaria de su titular en concepto de sus servicios reales o ficticios en forma de renta de cargo”. Declara que no se trata de una apropiación, sino un otorgamiento del señor que efectivamente no tiene un carácter vitalicio. *Economía y sociedad*, t. 1, págs. 776 y 812.

mantenían permanentemente informado del estado de la administración en cualquier punto del territorio.

Estos métodos gubernativos fueron muy exitosos en Oriente e inhibieron la apropiación de cargos y la formación de estamentos. En tan precaria situación, la lealtad de los funcionarios estaba asegurada y fue muy fácil formar un cuerpo de servidores patrimoniales eficientes y adictos al monarca. No sería improbable que, junto con los principios absolutistas y autocráticos exportados a Europa, también el Oriente transmitiera el concepto de un funcionario que se consideraría posteriormente como propiamente moderno: el comisario.¹⁴ Este legado parece ser antiguo, ya que su existencia todavía se percibe en las monarquías medievales y particularmente en el imperio carolingio: el *missi dominici*, un servidor comisionado plenamente fiel al monarca y desligado de la relación estamental. Aunque en este imperio tal cargo lo ejercieron estamentarios, su concepto comisarial se logró conservar hasta el advenimiento de la monarquía absolutista. La restauración de la administración pública comisarial es visible en los países de tradición absolutista temprana, principalmente en Francia, donde pronto entró en contraposición con la administración estamental representada por los oficiales. Ningún proyecto político era viable sin la lealtad plena de los servidores del Estado y obviamente los oficiales estamentales no lo eran.

Por consiguiente, el desarrollo de la institución comisarial fue lo que posibilitó la modernización de la administración pública y sentó las bases para el desenvolvimiento del funcionario moderno. La dotación de comisiones, no sólo separadas de cualquier derecho de cargo, sino precarias y hasta donde la voluntad real lo quisiera, franqueó el camino para la plena separación de cargo y encargado, del administrador y los medios de administración. La fuerza de las nuevas circunstancias propició que los oficios sujetos a compra-venta se recobraran y retiraran del mercado, siendo asumidos plenamente por el soberano. Como lo apuntamos en otro lugar, este paso consistió en el tránsito de la subjetividad estamental a la objetividad burocrática.¹⁵

¹⁴ Juan Bodino hizo una magistral exposición del advenimiento de la administración pública moderna, con el resurgimiento de los comisarios, en los libros III y IV de su célebre obra *Los seis libros de la República*. Consigna que "oficial es la persona pública con un cargo ordinario limitado por edicto. Comisario es la persona pública que tiene un cargo extraordinario, limitado por simple comisión". *Les six livres de la République de J. Bodin*. Ensemble une Apologie de Rene Herpin. A Paris, chez Jacques du Puis, Libraire, a la Samaritaine, 1583. Version Facsimil, Berlin, Scientia Verlag Aalen, 1977, pág. 372.

¹⁵ Weber refiere que en la Edad Media el rey no podía remover del cargo a un funcionario sin previo juicio, pero que el juicio se desahogaba en un tribunal formado

Todos estos procesos históricos produjeron como, resultado, la formación del Estado moderno. Pero no cabe duda que la asunción de rasgos de modernidad estuvieron preñados significativamente por la formación de la administración pública, en su más estricto sentido. La cuota de modernidad inicial en Europa, hay que recalcarlo, provino de los progresos históricos alcanzados en Oriente cuando el medievo persistía allá.¹⁶ La monarquía absolutista constituyó la fase original del Estado moderno y su papel consistió en la formación de las condiciones históricas para la acumulación del capital. El convulsionado siglo XVII es, desde esta perspectiva, un experimento de la burguesía para aquilatar su poder y es, al mismo tiempo, una contienda generalizada contra quienes detentan todavía medios de dominación que el Estado reclama para sí. Dentro de esta pugna los resultados son diversos: en algunos países los estamentos fueron derrotados, en otros, como en España y Alemania, el conflicto se prolongará una centuria más. Allí donde se logró la unidad política y la centralización administrativa, la monarquía absolutista deja su poder al Estado burgués de derecho, que se adentró más y más en la modernidad.

En Oriente el germen de la modernidad no prosperó por la inaculación estructural del modo de producción asiático. El carácter estacionario de sus sociedades, contrastará con la dinámica impresa por el capitalismo en Europa, donde fructificaron los métodos orientales de gobierno. En el imperio otomano, último gran representante del despotismo oriental, la decadencia iniciada luego del reinado de Solimán El Magnífico no podrá ser rectificada y derivará en el Estado musulmán secular, fundado por Kamal Atatürk.¹⁷ El concepto palaciego de administración no pudo ser revolucionado en la moderna categoría de administración pública, no consiguió funcionar más hacia la sociedad, que hacia la corte.

por estamentarios. Este proceso apropiativo llegó a su cúspide cuando los estamentos consiguieron que el monarca designara a sus colaboradores a propuesta de los estamentos. *Economía y sociedad*, t. 1, pág. 772.

¹⁶ Como lo observamos en otra obra, el monarca absoluto es la encarnación de la unidad estatal. El Estado es la organización de las relaciones de dominio y dirección que se ejercen sobre la sociedad civil y que son imperantes dentro de un territorio. Como poder territorial, el Estado absoluto ha concentrado la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares. En su seno ya no hay cabida al concepto de palacio, ni a sus funcionarios patrimoniales. La administración del Estado absoluto se integra por cargos comisariales cuyo primer principio radica en la obediencia; pero sólo obedece quien no reclama derechos ni privilegios de cargo. Tal es la esencia del autócrata europeo, el arquitecto del Estado absoluto. Pero si éste fue el arquitecto, los comisarios fueron sus constructores. Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, pág. 139.

¹⁷ El imperio otomano es el mejor estudiado como un caso de decadencia irrefrenada, que arranca en el siglo XVII. Los mejores investigadores son los propios protagonistas del drama, los célebres fabricantes de los libros de cánones (Qanun nama): Hayi Jilafa, Koya Beg, Lutfi Pasha, Sari Mehemed Pasha, Mustafá Alí, Hac

En Europa la modernidad estatal floreció nutrida por las semillas heredadas por el Imperio Romano y aquellas otras provenientes del Oriente bizantino y musulmán. La explicación del porqué estas semillas se desarrollaron en Europa y en Asia menor, yace en el carácter dinámico del capitalismo y la naturaleza estacionaria del modo de producción asiático.¹⁸ Las condiciones que favorecieron el desarrollo de los grandes imperios históricos en Oriente, estaban ausentes en el siglo XVII, cuando el imperio otomano comenzaba a ser poco competitivo ante las potencias políticas de Europa. Para el siglo XVIII la posibilidades de modernidad en Oriente eran inexistentes y el imperialismo europeo comenzaba a medrar en los huecos que iban dejando los antaño formidables sultanatos musulmanes: el otomano, el safavida y el mogol.

En suma, la modernidad puede explicarse de la siguiente manera: en la Antigüedad el movimiento histórico se centró en el Oriente, en la modernidad se movió hacia el Occidente. Los grandes sucesos dejaron de tener lugar en el mundo asiático, para trasladarse a Europa y de ella difundirse hacia todo el Orbe. Desde el punto de vista de la modernización política, la monarquía absolutista consistió en la restauración de los elementos gubernamentales orientales aptos para la formación de las organizaciones de dominación de las que brotó el Estado moderno. Estos elementos fueron la unidad política y la centralización administrativa, que fueron posibles por la acción del absolutismo y la autocracia como reemplazos de la sociedad estamental, y el solvente papel expropiador ejecutado por los comisarios reales. La disociación entre administrador y medios de administrador no fue sino el resultado de la aplicación directa del arte gubernativo oriental, que desconocía la apropiación privada de la administración.

Pero el absolutismo y la autocracia no fueron sino instrumentos de dominación históricamente útiles, es decir, medios suficientes para las conquistas políticas mencionadas. Su perpetuación era contradictoria frente a una sociedad basada, no en la ausencia o

Hissari y el anónimo autor del Libro del consejo (Nisihat nama). Todos ellos examinan las causas de la decadencia del imperio otomano, encontrando motivos similares a los que hicieron desfallecer al imperio hispánico: despoblación, corrupción, problemas financieros, decaimiento de las instituciones políticas y otros similares. Los autores son ampliamente estudiados por Francisco Sampere Vilet en su trabajo *Los libros de administración en el Islam*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1985, tesis doctoral, cap. 9. El crepúsculo del imperio osmalí también llamó la atención de Bernard Lewis, particularmente en el artículo titulado "Algunas reflexiones acerca de la decadencia del imperio otomano", incluido en la antología de Cipolla y otros, citada en el capítulo precedente.

¹⁸ El desarrollo de la administración pública a partir de sus fuentes en el modo de producción asiático, es abordado por el autor de esta investigación en su obra: *El proceso histórico de la acción gubernamental*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

languidez de la propiedad privada, sino en su entronización como base de la sociedad. Por eso la antigua alianza entre el absolutismo y la burguesía en el siglo XVII y aún en el siglo XVIII, se convirtió en una contienda generalizada entre los antiguos asociados. Este fue un paso más, el actual, de la modernización política, que transformó al régimen monárquico en otro distinto: el republicano burgués.

2. Experiencias de modernización por reforma: Portugal, Nápoles y Francia

La modernización de Europa fue desigual, con velocidades diferentes y con procesos diversos. Dentro de este movimiento de transformación, algunos países alcanzaron un grado mayor de modernización que otros, esto es: el vigor de la absolutización era directamente proporcional al debilitamiento feudal, en tanto que otros menos modernizados guardaban cierto equilibrio de fuerzas entre ambos ingredientes políticos, y unos más, los de menor grado de modernidad, su absolutización era tan estancada como persistentes los retardatarios poderes feudales. Ningún país se conservaba plenamente feudal al comenzar el siglo XVIII, pero algunos habían debilitado de modo tal a la feudalidad, que yacía moribunda y solamente esperaba un golpe de gracia, en tanto que en otros, sin ser preponderante, conservaba suficientes privilegios —más que poderes— para obstruir la modernización. Los países menos modernizados eran los que estaban sujetos a un imperio universal: España y Alemania, y en ambos la absolutización y la feudalización se hallaban igualmente estancadas.

Portugal y la mayoría de los reinos de Italia soportaban onerosos privilegios estamentales y la vida local estaba dominada todavía por los señores de vasallos, en tanto que en Francia los remanentes de la vida feudal pesaban menos que en otros lugares, pero ahí estaban estorbando una modernización plena. Para dar marcha a un ritmo más acelerado de modernización, los soberanos de estos países, al igual que los borbones hispánicos, prepararon medidas programadas a corto y mediano plazo para transformar el orden de cosas, es decir, implantaron un programa gubernamental permanente de reforma que fungiría como marco normativo y guía de una variada gama de políticas encaminadas a liquidar los elementos más refractarios al cambio. Ninguna de estas reformas se propuso suprimir de un golpe a la sociedad estamental —pues la transición radical y completa de una formación social únicamente es posible por obra de la lucha de clases—, sino remover los obstáculos que se alzaban ante la modernización. Las reformas, sin embargo, fueron de suyo revolucionarias porque el Estado se transformaba para

modificar a la sociedad, a las relaciones de producción y a la superestructura ideológica, rescatándolas del subdesarrollo, el prejuicio y la ignorancia. Estas revoluciones se esforzaron por desarrollar sociedades, en el pleno sentido de la palabra, que yacían en el atraso más grande, a pueblos enteros donde la insalubridad, la despoblación, el analfabetismo, la economía natural estancada y otros muchos males, las mantenían en lo más hondo del subdesarrollo.

Las reformas fueron programas de acciones continuas de gobiernos, diseñadas en estrategias flexibles y adaptativas, cuya ejecución se acomodaba a las circunstancias que ellas alteraban o que no deseaban alterar. Constituyeron el producto de la ejecución histórica de los grandes avances de las tecnologías gubernamentales, fraguadas dos siglos antes y durante el XVIII como la razón de Estado, desarrolladas en los momentos de más enconada lucha entre el Estado moderno y sus enemigos: la iglesia universal y los estamentos. Proveyeron a los soberanos del despotismo ilustrado y a sus ministros de ricas experiencias, de conocimientos políticos útiles y de técnicas políticas viables para dar la batalla final a las fuerzas del retroceso y triunfar sobre ellas. Paralelamente el Cameralismo en Alemania y la Ciencia de la Policía en Europa entera, mostraron el camino de la edificación del Estado de bienestar y el modo de formar las instituciones administrativas propicias para alcanzar la prosperidad material. La Ciencia de la Policía, en especial, sufragó para los soberanos un cúmulo de conocimientos e instrumentos que hicieron que las finanzas del Estado se transformaran en medios de la política del Estado, para formar empresas públicas y hacer de los dominios reales una fuente de cultivo económico, no meramente un maná de lujo, ostentación y boato.¹⁹

Aquí examinaremos tres reformas ejecutadas como programas gubernamentales de modernización estatal. Dos anteriores a la reforma borbónica española, y una posterior. La primera se llevó a cabo en Portugal, a cuya cabeza estaba el marqués del Pombal, primer ministro del despotismo ilustrado que se enfrentó a la Compañía de Jesús; la segunda la ejecutó Carlos III cuando era soberano de Nápoles y Sicilia; la tercera, infructuosa a corto plazo, fue proyectada por Roberto Jacobo Turgot cuando ocupó el cargo de contralor general de Finanzas en la época de Luis XVI.

La reforma en Portugal, como en España, está relacionada con un intenso proceso de secularización y en particular con la pugna con la Compañía de Jesús. En ambos países el clero representaba uno de los obstáculos más resistentes contra la modernización.

¹⁹ Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986.

La decadencia portuguesa fue similar a la hispánica, pero su período de recuperación fue más tardío, pues dio inicio hasta la segunda mitad del siglo XVIII y en contraste a su vecina, no contó con soberanos imbuidos plenamente en la atmósfera ilustrada. Inclusive, la reforma, efectuada en el reinado de José I, ocurrió durante el régimen de uno de los más débiles soberanos, pero fue encauzada por un enérgico estadista como era el marqués del Pombal. Durante su eficiente gestión a cargo de los negocios públicos de su patria, Sebastián José de Carvalho y Melo, marqués del Pombal, ejerció una dictadura comisarial que se permitió arremeter contra las fuerzas del retroceso, devolver la competitividad internacional a Portugal e introducir un vigoroso proceso capitalista en la moribunda economía de su país.²⁰

La metamorfosis portuguesa fue realizada, en lo fundamental, en un tiempo muy breve y consistió en un conjunto de políticas de modernización destinadas a activar la vida toda del reino y, no siendo su única labor, ella constituye el meollo del trabajo de Pombal y de su trascendencia histórica.²¹ La ruina del reino era tal que su degradación fue mayor que la gloria que había alcanzado; y su gloria fue mucha. Tan grande era la degradación política de Portugal, que Felipe II pudo usurpar el trono y asimilarlo a su imperio universal. El reino portugués decayó durante el siglo XVII por causas similares a España, pero parte de su ocaso obedece a factores singulares, principalmente a su deficiente política exterior y el efecto intimidatorio que tuvo entre sus soberanos el ascenso de la Casa de Borbón en España. En lo general, como en este país, la decadencia se inició con la expulsión de musulmanes y judíos, y con ellos su trabajo y sus obras. Esta expatriación coincidió con un

²⁰ Anónimo, *La administration de Sebastien-Joseph de Carvalho et Melo, comte d'Oeryas, marquis de Pombal*, Amsterdam, 1786, vol. 1, págs. 215-348. El libro fue escrito para polemizar con otro, igualmente anónimo, destinado a desacreditar la obra reformista de Pombal y presumiblemente fue preparado por un jesuita. Por consiguiente, su autor se propuso destacar a la persona y el trabajo de Carvalho cuando condujo los destinos de su país.

²¹ La celebridad de Carvalho emergió de la eficacia con que modernizó a Portugal y su labor constituye un típico ejemplo de una reforma del siglo XVIII, ilustrada y trascendental. Pero su prestigio descansa sobre todo en la energía con que se enfrentó a la Compañía de Jesús, expulsada en 1759, luego de una conjuración contra el rey, iniciándose con esta medida el peregrinar de la congregación. El anónimo autor apunta que a través de su ascenso al poder, se estableció un gobierno solvente: "la administración del hombre de Estado es aquella dirección general que mantiene el orden de la sociedad", ella se relaciona con la forma de gobierno concreto que se quiere establecer, con su naturaleza y sus principios, es decir, con su política interior, clima, temperamento de su pueblo, productos, hábitos y maneras, sus artes, industria y comercio. Esta dirección fue establecida sólidamente por Carvalho, que ni el gobierno militar del duque de Braganza consiguió, por tratarse principalmente de un régimen militar y un régimen así no funciona porque, a decir del anónimo autor, el pueblo es de ciudadanos, no de soldados.

nuevo concepto de la riqueza, que la identificaba con la posesión de metales y por tanto el trabajo fue sustituido por la acumulación de oro y plata.

Portugal despertó con su liberación de España, mérito del duque de Braganza, quien hizo revivir el espíritu nacional y animó la vida de su país. Pero fue un fortalecimiento meramente militar y político, sin que su vigor llegara a la economía y que ésta se concibiera como cuestión de Estado. La consecuencia inmediata fue un deterioro económico mayor, porque la entronización de Felipe V en España hizo temer una alianza con Francia, en perjuicio de Portugal, y como respuesta se buscó una asociación con Inglaterra que resultó nefasta. Portugal tenía una raquítica industria de tejidos y una elevada producción vitivinícola como bases de su economía, que sus gobernantes no tuvieron escrúpulo en malbaratar en su tratado con los británicos, a los que se les concedió la exportación de telas y una sensible rebaja en la importación de vinos portugueses. La decadente economía local resbaló más rápido y más hacia abajo, acentuando el subdesarrollo del país.

Portugal, que había sido la maestra del comercio mundial dos siglos antes, demostró cuán poco conservaba de su sabiduría mercantil cediendo su economía a otro país, además de su soberanía. Pero mostraba también lo poco que sabía de política. La producción de Inglaterra inundó el mercado portugués, al tiempo que se desplomaba la agricultura y desaparecía cualquier vestigio de industria, toda vez que su marina, campeona del mundo años atrás, permanecía como espectadora ante las naves inglesas que movían el comercio de Portugal el cual llegaba directamente hasta las tiendas de Lisboa. Inglaterra se apoderó del mercado del Brasil y marginó a los comerciantes lusitanos. Todo el reino degeneró al mismo tiempo, la cesión de soberanía hacia el exterior repercutió en lo interno y pronto los señores se hicieron de más tierra a expensas de la Corona y muchas extensiones pasaron a manos del clero, principalmente a la Compañía de Jesús. La descomposición se extendió al Estado, donde la relajación y la indisciplina se apoderó de la administración pública, y se propagó en la educación y las artes manuales, no salvándose de la perversión ni la prestigiada Universidad de Coimbra. Dejaron de establecerse escuelas de primeras letras y colegios reales. En suma, un pueblo laborioso se había convertido en indolente.

Tal era la caótica y deprimente situación de Portugal cuando Sebastian José Carvalho, marqués del Pombal, asumió el poder. Su política de reforma rehizo las relaciones diplomáticas, olvidadas por una política exterior pasmada, tímida y retraída, y fortaleció a las finanzas públicas como instrumento de gobierno para fomentar la prosperidad económica y establecer la administración de la economía del reino. Rehabilitó a la agricultura, destruyendo viñedos y

rescatando su tierra para el cultivo de trigo con el fin de alimentar a la población. Disminuyó los días feriados e hizo trabajar más tiempo a la población activa de Portugal, donde sus hombres laboraban la tercera parte del año, en tanto que otros países lo hacían los 12 meses. Carvalho estableció las 20 manufacturas básicas de Portugal y consciente de las deficiencias gubernamentales que habían redituado en un decremento demográfico, dictó una enérgica política poblacional que incidió directamente en el crecido número de religiosos y soldados, cuyo monto era imposible sustentar por un país en las condiciones económicas de Portugal.²² Los cambios arribaron a las playas de las rémoras feudales, que se habían perpetuado por la institución de mayorazgo —la herencia única e íntegra en el primogénito, en perjuicio de los demás hijos—, que había tenido efectos funestos en la producción agrícola. Carvalho implantó una variedad de medidas, varias muy radicales, para reformar esta crítica situación. La magnitud de estos problemas muestra el alcance de la reforma emprendida. Al concluir su labor, una vez que la reacción lo depuso del poder, el marqués del Pombal había logrado una meta histórica trascendental: la modernización primordial de Portugal.

Una situación similar vivió Carlos III de España en su etapa anterior, como soberano de Nápoles y Sicilia con el título de Carlos VII, y donde la vida feudal permanencia igual a los tiempos del medievo. Junto al poder de los estamentos, el pueblo llano había desenvuelto una indómita indisciplina que fácilmente se tornaba en motines y rebeliones. Este reino se encontraba en su más alto grado de ingobernabilidad, cuando Carlos fue entronizado.

Además de sus indudables dotes políticas, Carlos tuvo aquí un magnífico laboratorio gubernamental en pequeña escala para formarse como estadista. Sólo contaba con el apoyo de una fracción de la burguesía y un ejército de mercenarios, pero con ellos pudo imprimir rapidez y consistencia a una profunda reforma del estado de cosas. Su estrategia consistió en un programa de transformación meditado, prudente y gradual, un modelo de transformación fundado en una serie de políticas gubernamentales calculadas, que no produjeron resistencia de los estamentos.²³

Una muestra de su exitosa estrategia de modernización de la constitución estamental vigente, fue, dentro de su proyecto de for-

²² En Portugal habían 800 conventos que agrupaban al 90% de la población, es decir, la sustraían del mandato del Estado, y existía un religioso por cada ocho habitantes. Los sacerdotes estaban como “muertos para el estado civil; y no sólo no vivían para la República, sino que la República estaba obligada a mantenerlos”, precisa el anónimo autor, *Ibid*, pág. 328.

²³ Vicente Rodríguez Casado, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962, págs. 47-57.

mación de un Estado moderno, la supresión de los poderes judiciales locales todavía en manos de los señores feudales, que dio inicio con la pragmática de 1738 y que, habiendo inspirado cierta resistencia señorial, fue suspendida temporalmente y nuevamente implantada con todo vigor en 1744. Esta experiencia victoriosa le animó a suprimir la servidumbre, lo que logró positivamente, continuando esta política con la abolición de las huestes feudales existentes y la prohibición de establecer nuevos feudos. Para consolidar la pragmática de 1738 instituyó tribunales judiciales y poco después canceló el tormento como medio de confesión y los duelos para dirimir controversias caballerescas. Para 1753 el código carolino había arreglado toda la materia judicial.

Los cambios también se introdujeron en la administración pública, la cual se abrió al ingreso de la burguesía. Carlos unificó la moneda y estableció el Supremo Magistrado de Comercio para el diseño de proyectos de desarrollo económico y en especial para fomentar un casi inexistente tráfico mercantil en lo interno y con el exterior. Alentó el comercio libre de cereales y estableció fábricas de vidrio, cristal, jabón y tabaco, destacando la real fábrica de porcelana. Como corolario de sus cambios económicos, Carlos fundó el Banco de Nápoles.

La poderosa Iglesia católica no permaneció ajena a la reforma y en 1741 el rey negoció un beneficioso concordato que le permitió hacer tributar al clero, incluidos a sus bienes laicos, y redujo el derecho de asilo para infracciones legales de pocamonta, cuando antaño comprendía no solamente a los templos, sino también a las casas que tenían muros comunes con ellos. Estas medidas fructificaron positivamente en la formación de las bases del Estado en Nápoles y Sicilia, y para Carlos en una experiencia inmensamente rica que bien supo aprovechar en España.

No obstante, las dos reformas no calaron hondo en la vida local, donde persistía el poder señorial, aunque menguado, pero suficientemente poderoso para obstruir la modernización de Portugal y Nápoles. Pero, dentro del absolutismo tardío que representó el despotismo ilustrado, la afectación de la propiedad señorial fue siempre limitada porque la organización estamental era un elemento del régimen, aunque degradado. La única reforma que intentó liquidar totalmente el poder local de los feudatarios fue la proyectada por Roberto Jacobo Turgot, contralor general de Finanzas de Francia bajo el joven Luis XVI.²⁴

Turgot fungió por más de 10 años como intendente, cargo formado por el Estado de policía en Francia como un instrumento de transformación y que había contribuido a la centralización adminis-

²⁴ Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981, págs. 71-105

trativa. En el desempeño del cargo, Turgot tuvo un contacto muy estrecho con la vida local y esta experiencia fue fundamental para el diseño de su proyecto de reforma, el cual, precisamente, se basaba en la transformación municipal por vía de la supresión total del feudalismo y la reivindicación de un municipio revivido, pero profundamente transformado. Visualizaba al Estado absolutista en Francia dentro de un esquema en pleno agotamiento de sus fuerzas interiores y, en su seno, a una vida local asfixiada y agonizante, atrapada en los tentáculos de la centralización y el burocratismo.

El absolutismo podía ser vigorizado si se reformaba, es decir, si transformaba a su régimen interior provocando la emergencia de fuerzas situadas fuera de sí mismo: en las comunidades. Esta era la tesis fundamental de Turgot, según la “Memoria” municipal remitida a Luis XVI. Explicaba al rey que Francia carecía de una constitución, pues sus súbditos no tenían espíritu nacional y sus partes se hallaban inconexas, cada cual mirando por sus intereses. Todo impulso activo provenía de la Corona, que decía cuándo hacer el bien, cuándo respetar los derechos ajenos y cuándo ejercer los propios.²⁵ La causa de escisión de la sociedad francesa, era sus fundamentos feudales, radicados en la vida local, y que disociaban el espíritu nacional de Francia.

La reforma del Estado francés era posible con la revitalización de las localidades y la supresión de la feudalidad, pero el Estado mismo debía replegarse para hacer brotar aquella vitalidad. Los nuevos municipios dejarían de seguir el patrón medieval y se convertirían en el centro del espíritu público y colectivo, pero no sólo asumirían un papel político, sino administrativo, porque ejecutarían labores de servicio público tales como las obras públicas y la asistencia a menesterosos. Lo importante era que tendrían nueva vida y formarían asambleas municipales, hasta llegar a la Gran Municipalidad de Reino que las representaría como totalidad y de manera distinta a la representación corporativa de los estamentos.

Luis XVI observó aquí un parangón del parlamento británico y desechó la idea, pues decía que significaría tener estados generales permanentes. El rechazo de la “Memoria” por el rey fue el preludio de la caída de Turgot, pero su proyecto, más que morir, dormitó en las oficinas de la administración pública y fue retomado por sus sucesores —Necker, Colenne y Brienne— cuando posteriormente se restablecieron las municipalidades bajo la inspiración de las ideas

²⁵ Turgot preparó su “Memoria sobre las municipalidades” en 1775, meses después de haber asumido el cargo de contralor general de Finanzas, que entonces fungía como primer ministro. Se había desempeñado como intendente de Limoges de 1761 a 1774, donde, como advertimos, conoció muy de cerca los problemas locales. Esta parte de la exposición de Turgot llamó la atención de Tocqueville, quien la reprodujo en su obra *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pág. 149.

del antiguo intendente de Limoges. La Revolución llegó cuando esta implantación no había dado todavía sus frutos y con respecto al feudalismo, se encargó de suprimirlo del todo, pero su gobierno ya no era el antiguo régimen, sino una república democrática conducida por la burguesía.