

REGIMEN DE GOBIERNO EN CHILE 1924-73 VISION RETROSPECTIVA Y PERSPECTIVAS

BERNARDINO BRAVO LIRA
Profesor de Historia del Derecho

S U M A R I O

Introducción. I La nueva Constitución y los antiguos partidos. II. Una nueva forma del gobierno de partido. III. El estatismo presidencial. IV. El estatismo partidista. V. La cuestión del régimen de gobierno. VI. Restauración del gobierno de partido. VII. Instauración de un gobierno fuerte. VIII. Gobierno fuerte y judicatura. IX. Gobierno fuerte e institución presidencial. X. Gobierno fuerte y función consultiva. XI. Gobierno y régimen de gobierno.

I N T R O D U C C I O N

En 1973 como en 1924 se halló Chile ante un quiebre del régimen de gobierno. En ambos casos el signo más inequívoco de este quiebre fue la disolución del parlamento. Por una curiosa coincidencia, ella se produjo las dos veces en un 11 de septiembre. A partir de esa fecha se planteó en ambas ocasiones, bajo un contexto diverso, un mismo problema institucional: cómo reemplazar el régimen de gobierno desaparecido por otro nuevo.

En las páginas siguientes se examina primero cómo se abordó y se resolvió la cuestión del régimen de gobierno a raíz del 11 de Septiembre de 1924. Entonces se tardó ocho años en hallar una solución que consistió fundamentalmente en una restauración bajo formas un tanto renovadas del régimen anterior. Dicha restauración logró mantenerse, de una u otra suerte, por cuarenta años, desde 1932 hasta 1973.

A la luz de esta visión retrospectiva se presentan en la segunda parte algunas perspectivas de solución para el quiebre de este régimen de gobierno que subsistió hasta el 11 de Septiembre de 1973. Sin descartar otra restauración de ese mismo régimen bajo formas más o menos renovadas, se apunta también la posibilidad de establecer un gobierno fuerte, en consonancia con las exigencias y as-

piraciones más permanentes de Chile en lo corrido del presente siglo.

I. LA NUEVA CONSTITUCION Y LOS ANTIGUOS PARTIDOS

En 1925 se elaboró e impuso una nueva Constitución antes de que cobrara forma el régimen de gobierno. Es decir, en esta ocasión se hizo en Chile lo mismo que suele hacerse en los Estados constitucionales ante un colapso de la dualidad gobierno-parlamento y exactamente lo contrario que, casi un siglo antes, cuando se redactó y promulgó la Constitución de 1833, que la nueva Constitución de 1925 vino a reemplazar. Si entonces se estableció primero un régimen de gobierno y luego se procedió a estudiar pausadamente durante año y medio, desde octubre de 1831 hasta mayo de 1833, una Reforma Constitucional destinada a consolidar ese régimen, en 1925 se procedió al revés, a preparar febrilmente entre abril y agosto de 1925 una Reforma Constitucional destinada a establecer un nuevo régimen de gobierno.

Después de promulgada la Constitución de 1925 quedó abierto el problema de dar forma a este nuevo régimen de gobierno con el que se pretendía sustituir al anterior régimen parlamentario. Pero sobrevivieron el espíritu parlamentario, los grandes partidos, animados por ese espíritu y los políticos formados bajo el régimen anterior.

Además, las oligarquías partidistas entendieron, no sin fundamento, que el texto constitucional reconocía oficialmente el gobierno de partido. En la Constitución de 1925 el gobierno de Chile recibió por primera vez el calificativo de *democrático*. Este término sustituyó al adjetivo *popular* de la Constitución de 1833. Pero como al mismo tiempo se mantuvo el añadido *representativo*, los dirigentes partidistas no vieron en esa innovación ninguna amenaza contra su propia posición. Antes bien, dieron por sentado que de esta manera se sancionaba oficialmente el papel de los partidos dentro del régimen de gobierno, pues sin ellos ninguna democracia representativa podía ponerse en práctica. Lo cual no es del todo inexacto. En rigor, la **democracia representativa** no es más que una forma de oligarquía, pues se basa precisamente en la dominación de los representantes sobre sus representados. Lo que no es tan claro, pero entonces se te-

nia por indiscutible, es que los partidos políticos sean la única forma posible de organizar la representación de los gobernados.

Bajo estas condiciones hubo tres tipos de intentos de poner en práctica un nuevo régimen de gobierno, protagonizados o bien por los partidos políticos, o bien por una figura superior a los partidos, o bien conjuntamente por una personalidad sobresaliente y los partidos.

Tentativas del primer género fueron la elevación al Mando Supremo, bajo el patrocinio de los partidos, de Emiliano Figueroa en 1925 y de Juan Esteban Montero en 1931, dos Presidentes en todo conformes con el ideal del anterior régimen parlamentario. Al segundo pertenece el gobierno de Ibáñez (1927-31), un Presidente situado por encima de los partidos. Al tercer género corresponde el retorno de Arturo Alessandri y de los antiguos partidos a fines de 1932, que acabó por dar lugar a una nueva figura institucional: el Presidente capaz de negociar con los partidos a fin de obtener el concurso de los mismos para su gestión gubernativa¹.

II. UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO DE PARTIDO

Si cabe calificar al nuevo régimen de gobierno como presidencial, es más bien por el hecho de haber cobrado forma a partir de esta nueva figura institucional del Presidente, que en atención a la preeminencia del Presidente sobre el Parlamento. Dicha preeminencia, más que rasgo constitutivo del régimen, fue una directriz dominante en su trayectoria ulterior, en cuanto representó una alternativa frente al partidismo.

La clave del régimen fue, pues, el contrapunto entre el Presidente y los partidos. El Presidente abandonó su neutralidad frente al juego de partidos, para tratar directamente con los dirigentes partidistas. De esta manera, el predominio de las oligarquías partidistas que hacían y deshacían gobiernos bajo el régimen parlamentario,

¹B. Bravo Lira, *Chile 1925-1932. De la nueva constitución al nuevo régimen de gobierno*, en La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional (1927-1977). Ed. Revista de Derecho Público. Santiago de Chile 1977, 19-53 (ahora en *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile. 1924-1973*. Ed. Jurídica de Chile. Santiago. 1979).

cedió paso a la tensión entre esas oligarquías y el Presidente para dirigir el gobierno, verdadero eje del nuevo régimen.

En rigor, este régimen no fue, pues, otra cosa que una nueva forma de gobierno de partido, en la cual los antiguos acuerdos entre dirigentes partidistas cedieron paso a la negociación entre ellos y el Presidente. Dentro de esta nueva forma de gobierno de partidos, el Presidente apareció como el principal contrapeso del partidismo. A él le correspondió representar los intereses permanentes del Estado frente a las conveniencias de partido. Pero en el ejercicio de estas funciones sólo pudo contar con sus condiciones personales, pues no tuvo casi ningún respaldo institucional.

El Presidente fue dotado de toda suerte de órganos ejecutores de su política, pero careció casi por completo de instituciones consultivas que dictaminaran sobre el alcance y proyecciones de los asuntos sometidos a su decisión. De esta manera, la gestión presidencial, en lugar de tener un tono impersonal, quedó entregada a las solas luces del Presidente y de sus allegados. Tal fue al parecer el Talón de Aquiles del régimen y el principal factor de ineficacia de los gobiernos.

Este vacío no pudo llenarse con instituciones consultivas, porque ello habría conducido de una u otra forma a poner límites al gobierno de partido, en favor de un gobierno fuerte, apoyado en esas instituciones y, por lo tanto, situado por encima de los partidos. Lo cual no podía menos que concitar la hostilidad de todos ellos. Por un lado, de los partidos de gobierno que rechazaban la inclusión de figuras ajenas a sus filas y con más razón si pertenecían a partidos rivales, dentro de cuerpos permanentes y especializados en asuntos de gobierno, y, por otro lado, de los partidos de oposición, porque ellos tampoco admitían que sus elementos más calificados pasaran a colaborar con un gobierno al que aspiraban a reemplazar.

Esta actitud vigilante y combativa de los partidos, por otra parte muy explicable si se atiende al papel que consiguieron jugar dentro del régimen de gobierno, contribuyó más eficazmente que ningún texto constitucional a mantener anclado dicho régimen dentro de la dualidad Presidente-Parlamento, sin dar cabida a la formación de cuerpos consultivos permanentes junto al Presidente o al Parlamento a partir de las comisiones y consejos que ocasionalmente se convocaron para estudiar determinados problemas de gobierno.

El único que pudo haber establecido instituciones consultivas fue Ibáñez durante su primera Presidencia. Por no haberlo hecho, su obra fue tan sólo la de un gobierno realizador, sin llegar a dar forma a un régimen de gobierno capaz de persistir regularmente con independencia de su persona².

A falta de instituciones consultivas que respaldaran y encauzaran al Presidente en el ejercicio de sus funciones, la gestión presidencial no tuvo sino cortapisas exteriores, que por limitarla desde fuera, no pudieron menos que comprometer su eficacia. Tales fueron principalmente el papel colegislador del Parlamento, la función fiscalizadora de la Contraloría y los condicionamientos de todo género provenientes de los dirigentes partidistas.

Mientras el Parlamento disputó al Presidente su potestad reglamentaria, la Contraloría creó una maraña legal y administrativa dentro de las instituciones que dependían del Presidente y los partidos se repartieron entre ellos los cargos que la Constitución y las leyes declaraban de la confianza presidencial.

III. EL ESTATISMO PRESIDENCIAL

En estas condiciones, la ampliación del poder y de los medios de acción del Presidente apareció como el medio más efectivo de imprimir nuevo vigor a la gestión gubernativa. En este sentido fue decisiva la obra de Ibáñez entre 1927 y 1931. En cuanto reorganizó las antiguas instituciones estatales y constituyó un nuevo aparato paraestatal bajo la dependencia inmediata del Presidente, sentó las bases del estatismo presidencial ulterior.

Entre 1932 y 1952, bajo el predominio de los antiguos partidos de tipo parlamentario, el régimen de gobierno encontró en este estatismo presidencial una manera de estabilizarse. Inicialmente nada pareció más apropiado para escapar al partidismo que concentrar exclusivamente en el Presidente la dirección de las instituciones estatales y paraestatales. Pero a la larga esta concentración, en lugar de favorecer la estabilidad y eficacia de la gestión gubernativa, no pudo menos que menoscabarla. Así sucedió desde el momento en

²B. Bravo Lira, *La función consultiva, un vacío secular dentro del régimen de gobierno en Chile, 1874-1973*, en esta Revista 21/22 (1977) 157-176.

que las dimensiones y complejidad del aparato estatal y paraestatal sobrepasaron las posibilidades del Presidente para mantener por sí solo la unidad de acción del conjunto.

Con todo, el estatismo presidencial no desapareció con el ocaso de los partidos de tipo parlamentario. Antes bien, sobrevivió y cobró nuevo impulso y nuevo sentido con el ascenso de los partidos ideológicos entre 1964 y 1973. Así, pues, todas las ampliaciones que experimentó el reducido edificio constitucional contemplado en la Constitución de 1925 durante el período 1925-73, se anexaron a él a través del Presidente. Tal fue el punto de partida indiscutido tanto para la creación, como para los intentos de racionalización de oficinas y organismos fiscales, entidades y empresas semifiscales o autónomas, instituciones y empresas del Estado o en el que éste tuvo participación o dirección. A la postre, lo único que sobre esta base pudo conseguirse fue concentrar en el Presidente y en sus Ministros las decisiones y convertir las instituciones estatales y paraestatales en órganos ejecutores de la voluntad presidencial. De esta suerte el régimen de gobierno derivó irremediablemente hacia un estatismo presidencial, centralista, burocrático e ineficiente³.

El estatismo presidencial abarcó todas las instituciones de gobierno. Al margen de él quedaron la Judicatura, las Fuerzas Armadas y la Contraloría, la primera gracias a su independencia institucional frente al gobierno y las otras dos gracias a su autonomía institucional respecto del mismo.

Dentro de la Judicatura la institución básica no es la oficina, como en la Administración, sino el oficio. Es decir, la competencia judicial corresponde al oficio y no a la oficina, como sucede con la competencia administrativa. Por eso, los jueces, a diferencia de los funcionarios, no son ejecutores o agentes de nadie, sino únicos depositarios de su propia competencia. Esta independencia institucional de la Judicatura se reforzó en la medida en que disminuyó la intervención del gobierno en la provisión de los oficios judiciales y por ende las presiones que en esta materia ejercían los partidos a través del gobierno. Lo cual permitió a la Judicatura y en particular a su cabeza, la Corte Suprema, convertirse en el más eficaz amparo de los derechos de los gobernados, no sólo en sus relaciones

³B. Bravo Lira, *Nueva institucionalidad, medio siglo de trayectoria institucional de Chile. 1924-1973*, en Portada (Santiago) 43 (1973) 24ss.

recíprocas, como sucedió en asuntos laborales, sino también en sus relaciones con el Estado, como sucedió en materia administrativa. En el hecho, esta jurisdicción protectora, cuyo vehículo normal fue la queja, especialmente contra los miembros de tribunales especiales, avanzó a medida que avanzó el estatismo presidencial. Sin embargo, su ampliación fue inhibida por la interpretación restrictiva que la Corte Suprema dio a la competencia judicial en materias mal llamadas contencioso-administrativas.

De su lado, las Fuerzas Armadas y la Contraloría reforzaron su autonomía institucional frente al gobierno, cuyo principal soporte fue su jerarquía interna propia. Ella permitió atenuar los efectos de la intervención que a través del Presidente y del Senado tenían el gobierno y los partidos políticos en la promoción de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y excluirla en la designación de funcionarios de la Contraloría.

El agotamiento de sus oligarquías partidistas trajo consigo la decadencia de los antiguos partidos de tipo parlamentario y con ello la crisis del régimen de gobierno al comenzar los años 50. Por entonces, el estatismo presidencial llegó al límite de sus posibilidades dentro de un gobierno de partido, basado en la negociación interpartidista. Ya no fue posible avanzar más por el camino de la concentración de poderes y medios de acción en el Presidente, sin comprometer la eficacia de la gestión gubernativa.

Para contrarrestar el partidismo se había hecho del Presidente el único soporte de la unidad de acción de las instituciones estatales y paraestatales. Lo cual terminó por transformarlo en una especie de *dictador legal*, cuya gestión requería tan sólo el respaldo de partidos que reunieran la mayoría en una rama del Parlamento y un tercio en la otra. Pero esta misma concentración de poderes y medios de acción en una sola persona, desprovista de un respaldo institucional proporcionado, acabó por convertir al Presidente en *prisionero de las leyes*, materialmente imposibilitado para manejarse dentro del laberinto legal y administrativo de instituciones de su dependencia.

Tal fue la tragedia del segundo gobierno de Ibáñez (1952-58) y del segundo Alessandri (1958-64). Ambos comenzaron por recabar del Parlamento una amplia delegación de facultades legislativas y acabaron por reconocer la imposibilidad de gobernar dentro del régimen establecido. De nada le valió a Ibáñez acudir a medidas ex-

traconstitucionales, verdaderos resquicios legales⁴, ni a Alessandri mostrar el más puntual respeto por la legalidad. Por toda solución, lo único que los dos acertaron a proponer fue una reforma constitucional más drástica que las anteriores, pero encaminada también a reforzar las prerrogativas presidenciales⁵.

IV. EL ESTATISMO PARTIDISTA

La decadencia de los partidos de tipo parlamentario dejó campo libre al auge electoral de los partidos ideológicos. Hasta entonces éstos habían encontrado en el movimiento asociativo el principal camino para labrar su poderío. Entre 1933 y 1963 sus avances fueron mucho más significativos en los medios gremiales que en el terreno electoral. Allí fue donde primero lograron imponerse como fuerzas dominantes cuando todavía el contingente electoral era muy reducido. Y allí fue también donde primero forjaron y probaron los métodos y recursos que luego adaptaron y emplearon con resultados muy superiores en la conquista del poderío electoral.

El auge electoral de la década 1963-73 marca el apogeo de los partidos ideológicos. Merced a él, pudieron por fin transformarse en partidos gobernantes. Así como frente al movimiento asociativo habían tenido una actitud y una actuación diferente a los partidos de tipo parlamentario, también fue diferente su actitud y su actuación frente al régimen de gobierno. En lugar de aplicarse a ensanchar los márgenes de la negociación interpartidista, se aplicaron a sustituirla por el predominio de un solo partido o combinación de partidos, con exclusión de los demás.

Desde que llegan al gobierno estos partidos substituyen la búsqueda del bien común por los dictados de su propia ideología. De ahí que gobernar no sea para ellos una tarea por naturaleza común a todos, en la que cada cual participa según su propia condición, sino la oportunidad histórica de un partido para imponer a todos un programa trazado de antemano por sus dirigentes de acuerdo a su propia ideología. Como ejecutores del mismo, sólo se admite a quienes

⁴F. Silva Vargas, *Historia de Chile* (en Villalobos y otros, 4 vol. Edit. Universitaria. Santiago de Chile), IV (1976).

⁵R. Bertelsen, *La crisis del constitucionalismo chileno*, en Anuario de derecho administrativo (Santiago) I (1975/76) 91-104.

comparten su ideología y se subordinan a sus dirigentes. De esta manera, por primera vez se considera que las materias de gobierno y de Estado no son de la competencia de los partidos en general, sino asunto exclusivo del o los partidos gobernantes.

Se ingresa así en la última fase del régimen, en la cual el gobierno de partido adopta una nueva forma: desaparecen las antiguas negociaciones interpartidistas para dejar paso al monopolio de un partido o combinación de partidos gobernantes. Con ello, al gobierno compartido entre las oligarquías partidistas sucede el gobierno de una oligarquía dominante. En cuanto esta nueva forma de gobierno de partido descansa sobre una base monopartidista, pierde su razón de ser la tensión entre el Presidente y los partidos. Así, a esta nueva forma de gobierno de partidos corresponde un nuevo tipo de Presidente: el Presidente ejecutor de un programa partidista.

En la medida en que el Presidente se subordinó efectivamente al partido o partidos gobernantes, el estatismo presidencial cedió paso al estatismo partidista. En contraste con el anterior, éste no se refiere tan sólo al régimen de gobierno, sino que aspira a proyectarse sobre todas las instituciones fundamentales. Su radio de acción no se limita al aparato estatal y paraestatal dependiente del Presidente. Además, pretende abarcar a la población entera, a través de una red de organizaciones manejadas por el partido que cubra la totalidad de sus actividades. Con este objeto, los partidos gobernantes intentaron por una parte instrumentalizar en su favor el movimiento asociativo en sus distintas vertientes: laboral, cultural, gremial, deportista, vecinal y demás. Por otra parte, procuraron agrupar nuevos sectores de la población dentro de una organización única, de adscripción obligatoria, como fueron los nuevos colegios profesionales y los registros nacionales. Asimismo, su acción se extendió a las corporaciones universitarias y municipales, amenazando con anexarlas a la Administración estatal, como instituciones dependientes de un Ministerio. En estas condiciones la subsistencia de la Judicatura y de las Fuerzas Armadas como islotes marginados del estatismo partidista se tornó cada vez más precaria.

Uno de los mayores obstáculos que encontró ante sí el estatismo partidista fue el movimiento asociativo. En el curso de las cuatro décadas transcurridas entre 1924 y 1964, vastos sectores de la población se agruparon dentro de una variada gama de asociaciones. Al

articularse de este modo, la población adquirió una nueva consistencia frente al poder. Dejó de ser una masa anónima manejable a su arbitrio por los gobernantes o por los partidos*.

En lugar de aparecer ante ellos como un conjunto indiferenciado de individuos numéricamente distintos pero con iguales derechos y por tanto imposibilitados de actuar ante el gobierno al margen de los partidos políticos, la población se perfiló poco a poco como un conglomerado de sectores y grupos, con derechos cada vez más diferenciados, que les ofrecieron múltiples posibilidades de participar por sí mismo en la vida colectiva y, por ende, también de actuar ante el gobierno sin intermediación de los partidos políticos. Esta nueva significación de los grupos y sectores organizados tuvo en muchos casos incluso un reconocimiento oficial, como sucedió cuando se llamó a representantes suyos a integrar consejos directivos de instituciones paraestatales, comisiones calificadoras del personal de la Administración estatal o en forma ocasional, pero no menos regular, comisiones convocadas para estudiar proyectos de orden legislativo o administrativo.

A la proliferación de estatutos jurídicos especiales a través de los cuales se abrió paso el movimiento asociativo, correspondió una nueva actitud de la población frente a la legalidad. Su atención se apartó cada vez más de los derechos de índole genérica, reconocidos a todos por igual en la Constitución y en los códigos del siglo XIX, para dirigirse hacia estos otros derechos más concretos y tangibles. Así la lucha de los distintos sectores y grupos por obtener del gobierno *su ley*, adecuada a sus necesidades y aspiraciones, desplazó a la lucha de los distintos partidos por imponer desde el Parlamento *la ley*, dictada conforme a sus propios ideales.

De ahí que todos los grupos o sectores organizados, capaces de valerse por sí mismos, dentro y fuera de la administración estatal, coincidieran en rechazar, como un atentado contra sus propios derechos, los intentos una y otra vez renovados por los gobernantes de uniformar desde arriba la legislación. De ahí que tampoco permanecieran pasivos en la última fase del régimen, cuando *su ley*, obtenida y mejorada con tanto esfuerzo a lo largo del período 1924-64, intentó ser abatida por los partidos ideológicos, amparados en la so-

*Bravo Lira, vid. nota 3.

beranía de *la ley* elegida por ellos mismos como instrumento para imponer su propia ideología.

En vano denunciaron los nuevos gobernantes esta defensa de los propios derechos como un nuevo feudalismo y a sus promotores como servidores de las más diversas oligarquías: terrateniente, financiera, gremial, etc. La defensa de la legislación diferenciada movilizó en su contra al grueso de la población, que no estaba dispuesta a dejarse someter sin más al dictado de una ley uniformadora, impuesta por la oligarquía partidista gobernante.

Esta presión contra las instituciones establecidas ejercida por los partidos ideológicos desde el gobierno con los medios de acción del Presidente, desembocó en un desdoblamiento de la legalidad cada vez más marcado. Por un lado está la ley uniformadora, impuesta desde arriba por los gobernantes, que los partidos intentan poner al servicio de su ideología. Por el otro, está la ley diferenciada, a menudo obtenida desde abajo por los propios interesados, ajena al partidismo y sustentada de alto a bajo por los elementos instituidos, a saber: los magistrados judiciales, para quienes no hay partidos, sino poderosos o débiles en razones; los funcionarios administrativos, identificados por encima de los partidos con las instituciones estatales o paraestatales a que pertenecen, y los grupos o sectores de población, identificados al margen de los partidos con sus propias asociaciones y derechos colectivos.

V. LA CUESTION DEL REGIMEN DE GOBIERNO

El hundimiento del régimen de gobierno en 1973 puso fin a la presión ejercida por los partidos gobernantes contra las instituciones fundamentales. En su conjunto dichas instituciones soportaron bien la prueba y han permanecido sustancialmente intactas. Al menos tal es el caso de la Judicatura, de las Fuerzas Armadas, del aparato estatal y paraestatal, de las universidades y municipios y, en general, de las diversas formas de asociación. En contraste, entre las instituciones básicas de gobierno subsiste tan solo una: el Presidente. Lo cual muestra que el gran problema actual no es asegurar la persistencia de la institucionalidad, sino configurar un nuevo régimen de gobierno.

Este problema es bastante similar al que se planteó en 1924, aunque naturalmente debe enfrentarse en condiciones muy distintas. Esta vez, al igual que entonces, el régimen de gobierno arrastró consigo al desplomarse al Parlamento y dejó a los partidos políticos sin intervención directa en la gestión gubernativa. Es decir, por segunda vez en menos de cincuenta años se ha llegado a prescindir en Chile del andamiaje institucional montado durante el siglo pasado bajo el influjo del constitucionalismo europeo y estadounidense. Como es sabido, a este influjo se debió primero la introducción de un Parlamento como regulador de la gestión gubernativa en las Constituciones de principios del siglo XIX, y posteriormente la formación de partidos políticos, que transformaron ese Parlamento en instrumento suyo en las últimas décadas del mismo siglo XIX.

A diferencia de la institución presidencial, ni el Parlamento ni los partidos tienen antecedentes en el Derecho chileno anterior al constitucionalismo. De ahí que su desgaste haga pensar en un desgaste del régimen de gobierno propio del Estado constitucional. Una posibilidad que de ninguna manera conviene descartar, máxime tratándose de Chile, que pudo exhibir uno de los Estados constitucionales más estables y mejor asentados del mundo. También aquí pueden resultar anticuados para las condiciones actuales los postulados doctrinarios del siglo XVIII que le sirven de base. Por lo demás, nada certifica que el Estado constitucional sea la última forma histórica del Estado y por tanto la única posible.

Según esto, configurar un nuevo régimen de gobierno no significa necesariamente restaurar bajo otra forma las mismas instituciones que sustentaron el régimen anterior, como sucedió en 1932, cuando se volvió al gobierno de partido sobre la base de una restauración del Parlamento y un retorno de los políticos y de los partidos de la época parlamentaria.

VI. RESTAURACION DEL GOBIERNO DE PARTIDO

Volver al gobierno de partido sería, sin duda, la forma más simple de resolver el problema y a ello se llegará insensiblemente a falta de otra solución. Pero en las actuales condiciones esto será mucho más difícil que en 1932. Desde luego, la población no es ya un

conjunto de individuos manejable a su arbitrio por el gobierno y los partidos. Su articulación por sectores y actividades está ya demasiado avanzada como para permitir otra restauración del régimen constitucional de gobierno fraguada como en 1932 por los políticos y los partidos a espaldas de ella. Por otra parte, tampoco parece factible un simple restablecimiento del Parlamento, un cuarto de siglo después de haberse desvanecido ese espíritu parlamentario que entonces lo hizo posible. Pero, por lo mismo, esta cuestión ha perdido gran parte de su importancia.

Indudablemente los más interesados en ella son los partidos, sin importar que sean ajenos al espíritu parlamentario, como es el caso de los partidos ideológicos. La mejor prueba de ello es que no hay Estado totalitario sin un partido gobernante y un Parlamento, aunque este último no tenga otra función que reunirse alguna vez al año para aprobar por aclamación las propuestas del gobierno. Por cierto, un Parlamento así no es apto para despertar grandes apasionamientos, pero tampoco estorba la gestión gubernativa. Más efectivo que eso sería reconocerle una función fiscalizadora, que si es ejercida con responsabilidad podría granjearle algún prestigio. En todo caso, lo más importante no parecen ser las funciones del parlamento, sino las elecciones parlamentarias.

Al menos esto es lo que ocurre en los Estados totalitarios, donde tan sólo por excepción se admiten candidatos ajenos al partido gobernante. De esta suerte, las elecciones no ofrecen ningún riesgo y sirven, en cambio, a la oligarquía que encabeza dicho partido para demostrar su dominio sobre el electorado y justificar así de un modo ritual su manejo del Estado.

La mayor dificultad de una restauración del gobierno de partido está, como no puede ser menos, en el retorno de los partidos. Esto plantea otra vez el problema de su intervención en la gestión gubernativa. Allí se definirá el régimen de gobierno. Si se halla una forma de limitar esa intervención en los asuntos de Estado, de suerte que ninguno de ellos ni todos juntos puedan disponer de los mismos a su arbitrio, estaremos por primera vez en presencia de un gobierno de partido que en principio no es incompatible con un gobierno fuerte, en condiciones de identificarse con los intereses supremos y permanentes del Estado, por encima de los partidos. Si, por el contrario, los asuntos de Estado vuelven a quedar a merced de los par-

tidos, al igual que cualquier asunto de gobierno, estaremos otra vez en presencia de un gobierno cuya estabilidad y eficacia están a merced de los partidos.

Dentro de este esquema, con toda probabilidad la institución clave vendrá a ser, una vez más, al igual que en las fases anteriores del régimen constitucional chileno, el Presidente. O es una figura superior a los partidos, dotada de un respaldo institucional que le impida sucumbir a sus presiones en el ejercicio de su función, o es un simple hombre de partido, cuyos poderes y medios de acción volverán a estar expuestos a esas presiones y por tanto a convertirse otra vez en instrumento para imponer el programa de un partido o combinación de partidos gobernantes.

Este riesgo de volver a resbalar por la pendiente que lleva hacia un Estado totalitario es, sin duda, el más grave inconveniente que ofrece una restauración del gobierno de partido en las actuales condiciones. En modo alguno conviene menospreciarlo, porque, en lo corrido del presente siglo, ningún Estado constitucional ha conseguido resolver la aporía que supone hacer compatible el gobierno de partido con un gobierno fuerte. Si ni siquiera es fácil enunciar los términos en que ella se plantea, mucho menos lo es dar con una verdadera solución, que en el hecho sea practicable. De ello no existe ejemplo alguno en el presente siglo. Así, pues, todo lo que en este punto puede mostrar la experiencia extranjera son intentos fallidos o construcciones ilusorias, más propias para evitar que para imitar.

De hecho, ni siquiera está en la mano de un gobierno fuerte ya establecido fijar de antemano las condiciones bajo las cuales se admitirá la actividad de los partidos, porque en ese caso, o bien éstos serán meros simulacros de partidos, o bien extenderán su acción más allá de los límites que les han sido asignados. Por otra parte, menos aún cabe pensar en establecer un gobierno fuerte sobre la base de una autolimitación de los propios partidos, porque semejante barrera no podrá mantenerse sino hasta el momento en que las conveniencias de un partido importante lo empujen a sobrepasarla y elimine a los demás o los arrastre a hacer lo mismo para asegurar su subsistencia.

VII. INSTAURACION DE UN GOBIERNO FUERTE

Como se ve, configurar un régimen de gobierno es ahora una empresa mucho más compleja que en 1924. Ya no es posible optar sin más por un simple reajuste de las instituciones fundamentales del régimen anterior. Una nueva restauración del gobierno de partido no ofrece ahora las garantías que pudo ofrecer entonces, bajo el predominio de los antiguos partidos de tipo parlamentario. Tampoco puede contar con el respaldo de una población agrupada por sectores y actividades, acostumbrados a actuar por sí mismos en la vida colectiva, sin mediación de partidos políticos.

En cambio, parece posible abordar de otro modo la cuestión. Hacer un intento de satisfacer una de las aspiraciones más generalizadas y constantes en el presente siglo. Nos referimos al anhelo de establecer un gobierno fuerte, superior a los partidos y por tanto capaz de identificarse con los intereses supremos y permanentes de un Estado que, a su vez, responda al carácter y manera de ser, también permanentes, de Chile.

Este anhelo viene a ser la antítesis del ideal que, bajo el influjo de los políticos y constitucionalistas de la época, presidió la introducción del régimen constitucional de gobierno en Chile, el deslizamiento del mismo hacia formas parlamentarias hasta 1924 y el restablecimiento del gobierno de partido a partir de 1932. Con una mentalidad dependiente, que en rigor merece el calificativo de colonial, los políticos y constitucionalistas de los siglos XIX y XX erigieron a las instituciones de otros pueblos, que ellos tenían por más adelantados, en regla y medida de las instituciones de Chile. Frente a esta postura extranjerizante se alza desde comienzos del siglo XX el ideal de un gobierno fuerte, vinculado de ordinario a una exaltación del pasado institucional chileno a través de la figura y la obra, no siempre bien comprendida, de Portales.

Este ideal aflora repetidas veces, con distintos nombres y bajo distintas formas, antes y después de 1924. Aparece en 1906 con Pedro Montt y la primera afirmación del sentido nacional de Alberto Edwards (1874-1932), Francisco Antonio Encina (1874-1965) y Guillermo Edwards (1872-1959). Reaparece entre los años 1925 y 1930 con Arturo Alessandri y su campaña en favor del presidencialismo y

con Carlos Ibáñez y la aspiración a depurar y tecnificar la administración estatal. Es relegado a un segundo plano durante el período 1932-52, bajo el predominio de los partidos de tipo parlamentario y de su ideal de negociación interpartidista. Pero vuelve a aparecer en los años 50, con ocasión de la crisis del régimen de gobierno, primero con el mismo Ibáñez y la idea de sanear la administración, así como los planes de Jorge Prat (1918-1971) y la segunda generación nacionalista para devolverle un sentido nacional, y luego con Jorge Alessandri y su crítica a los hábitos partidistas imperantes. Finalmente, en la década 1963-73 es de nuevo relegada a un segundo plano, esta vez por el predominio de los partidos ideológicos, empeñados en convertir al gobierno en ejecutor de un programa de cambios de estructuras, dictado por el o los partidos gobernantes.

Satisfacer este anhelo de afirmación nacional a través de un gobierno fuerte exige proceder de un modo realista. Es decir, buscar la solución dentro de las posibilidades y condicionamientos del momento y del país, más bien que dentro de modelos extranjeros, por adecuados que ellos sean al modo de ser y circunstancias de otros pueblos, o dentro de esquemas doctrinales, que se suponen válidos para todos los tiempos y para todos los pueblos.

Así, para comenzar, parece conveniente no anticiparse a dictar una Constitución antes de que esté establecido el régimen de gobierno, según se hizo en 1925. Más realista es un método como el que se empleó en 1830: establecer primero el régimen y luego, si hace falta, redactar una Constitución que sirva para afianzarlo. A fin de cuentas, un régimen de gobierno no puede imponerse como una Constitución, sino que debe configurarse institucionalmente.

Un modo de avanzar en este sentido es apoyarse en las instituciones existentes. Empezar por renovarlas, antes de aplicarse a restaurar instituciones desaparecidas, cuando todavía no es dable saber a ciencia cierta en razón de qué funciones podría llegar a ser conveniente o necesario su restablecimiento.

Partir por mejoras parciales pero eficaces de lo que actualmente tiene vigencia presenta indudables ventajas. Por lo pronto, la de unir fuerzas en la lucha por adecuar esas instituciones a las actuales aspiraciones y necesidades colectivas, en lugar de dispersarlas en estériles disputas sobre regímenes ideales. En este sentido la lucha por configurar un nuevo régimen de gobierno de acuerdo con el carácter

y las circunstancias chilenas podría ser una antítesis de esas viejas polémicas al estilo del siglo XIX sobre cuáles son las instituciones que cada uno preferiría ver implantadas en el país. Tales discusiones, justificables en el terreno especulativo, son fácilmente perjudiciales en el práctico, porque desunen y paralizan la acción creadora al tratar a las instituciones como modelos teóricos y no como realizaciones históricas.

Por otra parte, de esta manera podría configurarse el régimen de gobierno a partir de la institución presidencial, sin los obstáculos que supondría determinar la relación que en definitiva tendrá el presidente con las otras instituciones de gobierno por la vía de sucesivos reajustes de esas instituciones, como ineludiblemente habría de hacerse, si se restablecen el Parlamento y los partidos antes de que esté medianamente claro el papel que acaso podrán jugar dentro del nuevo régimen. Este procedimiento de los reajustes sucesivos parece, en cambio, bastante adecuado para determinar en muchos casos la relación del presidente con las instituciones subsistentes, porque, en términos generales, aquí no se trata de delimitar las funciones del uno a costa de las funciones del otro, sino de complementar su ejercicio.

VIII. GOBIERNO FUERTE Y JUDICATURA

Tal es señaladamente el caso de la Judicatura. El momento actual parece singularmente propicio para adecuar su papel a las nuevas exigencias y aspiraciones originadas por las dos grandes transformaciones institucionales del último medio siglo: el auge del movimiento asociativo y la expansión del aparato estatal y paraestatal.

En el primer punto parece oportuno instituir un procedimiento judicial para la constitución y extinción de las personas jurídicas, que constituyen el marco fundamental de todo el movimiento asociativo. De lo contrario la existencia legal de las asociaciones quedará a merced de una decisión administrativa, como por regla general ocurre actualmente cuando no se trata de sociedades con fines de lucro. Para garantizar institucionalmente su existencia hace falta, pues, un procedimiento judicial como el aludido, que podría ser semejante al que desde hace siglos está establecido para la propiedad minera, o al menos para impugnar la decisión administrativa que

concede o cancela su personalidad jurídica. Esto importa ampliar la jurisdicción graciable de la Judicatura, ante la cual en todo caso podrá ocurrir el Gobierno para pedir la disolución o impedir la constitución de cualquiera asociación.

La expansión del aparato estatal y paraestatal plantea bajo una nueva forma el problema de la protección de los derechos de los gobernados frente a los gobernantes y de los gobernantes frente a los gobernados. Esto no puede abordarse hoy como en el siglo pasado sobre la base de una legalidad que en la práctica los gobernantes cambian y sobrepasan sin grandes obstáculos, como pudo verse hasta 1973. Hay que reponer el derecho como fundamento de la legalidad, única forma de superar efectivamente esa disociación de la legalidad que es uno de los más pesados legados del paso por el gobierno de los partidos ideológicos en la última fase del régimen anterior.

Esto obliga a plantear en otros términos la distinción entre materias de gobierno y materias de justicia. La manera de conseguirlo no es, por cierto, ampliar la fiscalización de la legalidad de las actuaciones administrativas ejercida por la Contraloría y otros órganos de la propia administración. Tampoco lo es resucitar la fiscalización que en otro tiempo pudo ejercer el Parlamento sobre la legalidad de la gestión gubernativa. Antes bien, esto debe buscarse por la vía judicial, a través de recursos contra los posibles abusos legislativos y administrativos.

Después de todo, no se conoce limitación jurídica del poder más efectiva que la obtenida por esta vía judicial. Ella presenta una doble ventaja sobre la limitación legislativa, a través de un Parlamento, o administrativa, a través de organismos fiscalizadores. Por una parte es más accesible a todos los afectados y por otra no debilita ni entorpece la gestión gubernativa. Porque los Tribunales de Justicia no disputan al Gobierno sus poderes: la jurisdicción no es una *potestad* concurrente con la del Gobierno, sino una *autoridad* independiente del Gobierno.

IX. GOBIERNO FUERTE E INSTITUCION PRESIDENCIAL

Las actuales condiciones permiten también hacer de la institución presidencial la base de un gobierno fuerte. Pero esto no puede con-

seguirse por la vía de aumentar aún más la concentración, a todas luces excesiva, de poderes y medios de acción en el presidente. A fin de cuentas, este estatismo presidencial no fue sino un sustituto del gobierno fuerte y, por añadidura, un mal sustituto, porque, junto con recargar al presidente con innumerables problemas menores, atrajo sobre él toda suerte de presiones. Tal fue, sin ir más lejos, el trágico equívoco de los sucesivos intentos de erigir un gobierno fuerte, varias veces reiterados en Chile en el curso del presente siglo.

En lugar de fortalecer el ejercicio de la función presidencial, atendieron tan sólo a perfeccionar la ejecución de las decisiones del presidente. Con ello no hicieron otra cosa que ofrecer una nueva oportunidad a los políticos y partidos de antes para recuperar sus antiguas posiciones dentro del régimen de gobierno. Por eso, en el mejor de los casos estos intentos representaron tan sólo un paréntesis entre dos etapas de gobierno de partido, al que de todos modos hubo de volverse, ante la imposibilidad de hacer andar regularmente el régimen de gobierno sin los partidos.

Conviene no olvidarlo, porque así como en 1924 sobrevivió el espíritu parlamentario, sobrevive ahora el estatismo presidencial, que todavía está en la base del aparato estatal y paraestatal montado en el período 1924-73. De que sobrevivan también los partidos ideológicos depende que resurja el estatismo partidista e infiltre otra vez el régimen de gobierno, como después de 1924 resurgió el espíritu parlamentario e infiltró el régimen de gobierno a través de los partidos de tipo parlamentario.

La clave del fortalecimiento de la institución presidencial no parece estar en los órganos ejecutores de las decisiones del Presidente, sino más bien en instituciones que respalden y encaucen al Presidente en el ejercicio de sus funciones.

Tal es la naturaleza de los cuerpos consultivos que en Chile perdieron su importancia efectiva hace poco más de un siglo, con las Reformas Constitucionales de 1874, y dejaron de existir oficialmente medio siglo más tarde, con la Reforma Constitucional de 1925⁷.

Por cierto no se trata de restaurar un Consejo de Estado como el que existió en Chile entre 1833 y 1874. Se trata de institucionalizar

⁷Bravo Lira, vid. nota 2.

otra vez la función consultiva bajo formas adecuadas a las nuevas exigencias de la función gubernativa.

Dentro del nuevo régimen de gobierno la estabilidad y la eficacia de esta función gubernativa no tienen por qué volver a quedar a merced del respaldo de un partido o combinación de partidos gobernantes. Lo cual exige que cuente con una base de sustentación diferente. Esto es, precisamente, lo que puede conseguirse ahora mediante las instituciones consultivas.

X. GOBIERNO FUERTE Y FUNCIÓN CONSULTIVA

Para que los cuerpos consultivos presten apoyo al gobierno han de tener vida propia. Es decir, han de tener la composición y la independencia que en las actuales condiciones requiere la función consultiva.

Por lo que toca a lo primero, han de estar integrados por personas competentes por su ciencia y su experiencia en materias de gobierno, con una dedicación permanente a su oficio, similar a la que tienen los magistrados de los Tribunales de Justicia. En su caso lo que cuenta son sus conocimientos, su saber. Porque aconsejar es propio del que sabe, así como pedir consejo es necesario al que gobierna y manda. Según esto, los cuerpos consultivos son por naturaleza una *autoridad* y no un poder o contrapoder que contrapesa al de los gobernantes. Tienen la autoridad que les confiere el saber de sus componentes y, por lo mismo, apoyan al gobernante en el ejercicio de sus poderes sin disputárselos.

Por otra parte, que sean una autoridad significa, además, que estos cuerpos consultivos no constituyen un sustituto de los cuerpos representativos, ya que sus miembros no son representantes de nadie, sino que forman parte de ellos en razón de una calidad tan indelegable como es su propio saber. Por lo mismo, tampoco son estos cuerpos órganos decisorios ni fiscalizadores ni ejecutores de la gestión gubernativa. En cambio, complementan y respaldan la acción de unos y otros.

En segundo término, los cuerpos consultivos requieren de una independencia institucional frente al Gobierno, análoga a la que dentro de su propia esfera tiene actualmente la Judicatura. Unica-

mente así estarán en condiciones de cumplir sus funciones propias, esto es, dar su dictamen en las materias sobre las cuales estén llamados a pronunciarse. Es decir, no pueden estar *subordinados* a los gobernantes, como los órganos ejecutores, ya que han de estar *junto* a ellos, para asistirles en el ejercicio de sus funciones. Si estos cuerpos consultivos son múltiples, cada uno le asistirá en las materias de su competencia.

Sin duda uno de los puntos más delicados en el establecimiento de estos cuerpos consultivos es la selección y renovación de sus componentes. De ello depende en buena parte la contribución que los mismos puedan prestar al fortalecimiento del Gobierno.

Las personas competentes, al menos de nivel superior, son más bien escasas y de ordinario no acuden por propia iniciativa a rodear a los gobernantes, como suelen hacerlo quienes buscan su favor con miras a la propia elevación. Por otra parte, como deben su figuración y prestigio al saber y valía personal, tampoco se cuentan por lo general entre los incondicionales de ningún Gobierno, como los que procuran por cualquier medio allegarse al Poder. De ahí que para obtener y retener su concurso haga falta una acción decidida por parte de los gobernantes para ir en su busca.

Esto es de vital importancia, porque, sin ignorar otros factores, ningún Gobierno tiene razón para sentirse fuerte mientras no cuente con el respaldo de los portadores del saber. En la medida en que lo consiga estará en condiciones y en disposición de acoger toda iniciativa de bien público, venga de donde venga, de suerte que sus promotores no experimentarán la necesidad de acudir a otra parte para hacerla realidad, ni menos a sus adversarios o enemigos del Gobierno. Si no se pretende aplastar la inteligencia y la iniciativa de los gobernados, como en los Estados totalitarios, no hay otro camino que contar con ellas, que atraer a sus portadores, que buscar con el mayor empeño el concurso de las figuras más prominentes del saber y de las otras actividades nacionales. Para lo cual han de servir precisamente los cuerpos consultivos.

No está de más recordar que el distanciamiento entre gobernantes y personas competentes fue uno de los mayores inconvenientes del Gobierno de partido y el principal factor de debilidad del régimen de Gobierno en Chile desde 1874 hasta 1973. Esta situación se agravó dramáticamente con el ocaso de los grandes partidos de ti-

po parlamentario en la década 1952-62, hasta provocar la crisis del régimen de Gobierno y condujo a su descomposición en la década 1963-73, bajo el predominio de los partidos ideológicos.

Superar este distanciamiento es, pues, uno de los más urgentes imperativos del nuevo régimen de Gobierno y una de las razones que hacen más conveniente la institucionalización de la función consultiva.

En términos generales, a los cuerpos consultivos debería corresponderles estudiar las grandes líneas de Gobierno, a largo plazo, desde luego superior al de un periodo presidencial, para sentar las bases de lo que podría llamarse una política de Estado definida sin prisas ni improvisaciones y, desde luego, con la debida publicidad. Sobre esta base, los sucesivos gobernantes podrían contar en todo momento con un apoyo permanente y autorizado.

Establecida en estos términos, la función consultiva constituiría una verdadera garantía institucional de que los asuntos de Estado no se ventilen y decidan dentro de círculos cerrados, a través de compromisos y componendas entre unos cuantos oligarcas que actúan de espaldas a los gobernados, como no puede menos que suceder en cuanto se asienta una forma cualquiera de Gobierno de partido, sin importar si ella es multi o monopartidista.

El respaldo institucional de los cuerpos consultivos es capaz de otorgar a los gobernantes una real respetabilidad frente a las críticas, primera condición de un Gobierno fuerte, pues le permite mantener la iniciativa y llevar adelante una gestión realizadora sin verse precisado a acudir, salvo ocasiones extraordinarias, a medidas de excepción, cuyo empleo ordinario no es sino una confesión de debilidad.

Sin ir más lejos, esta fue otra de las grandes deficiencias del Gobierno de partido restaurado en 1932. El régimen de Gobierno sólo pudo consolidarse bajo Arturo Alessandri (1932-38) y mantenerse bajo sus sucesores, salvo Jorge Alessandri (1958-64), sobre la base de ampliar los términos del estado de excepción contemplado en la Constitución de 1925. Jorge Alessandri fue el único que pudo prescindir de medidas de excepción durante todo su sexenio. Lo cual ofrece un franco contraste con el régimen parlamentario, bajo cuya vigencia el estado de excepción fue verdaderamente extraordinario.

En este sentido es por demás significativa la progresión constitu-

cional y extraconstitucional de estos estados de excepción durante el período 1932-1973. Declararlo pasó a ser en el hecho una prerrogativa exclusiva del Presidente, con prescindencia del Parlamento o de otra instancia gubernativa. Además, la gama de estados de excepción se amplió en sus formas y contenido mucho más allá de los términos bastante restrictivos de la Constitución de 1925. Todo lo cual obliga a reconocer que el régimen parlamentario fue comparativamente mucho más sólido en dicho aspecto que este otro régimen, insistentemente necesitado para subsistir de expedientes tan extraordinarios como son, por naturaleza, las medidas de excepción. Este debilitamiento es otra de las deficiencias que dejó tras de sí el régimen de Gobierno desaparecido en 1973 y debería salvarse al configurar el nuevo⁸.

Lo anterior deja ver muy claramente hasta qué punto institucionalizar los cuerpos consultivos significaría dar un gran paso hacia la configuración de un régimen de Gobierno distinto al Gobierno de partido que bajo diversas formas persistió en Chile desde 1874 hasta 1973.

En la medida en que los cuerpos consultivos lleguen a cumplir efectivamente su función, la gestión gubernativa adquirirá un peso y una respetabilidad que en vano se ha buscado conferirle por otros medios en el curso del presente siglo.

XI. GOBIERNO Y REGIMEN DE GOBIERNO

Por último, cabe señalar que el respaldo institucional de los cuer-

⁸Desde 1891 hasta 1924 sólo se impuso el estado de sitio una vez en la provincia de Antofagasta en febrero y marzo de 1919. En cambio, desde 1932 hasta 1973 todos los presidentes, menos Jorge Alessandri 1958-64, acudieron a los regímenes de emergencia. Además del estado de sitio, del estado de asamblea y de la ley de facultades extraordinarias contempladas en la constitución de 1925, desde 1942 se impuso la declaración de zona de emergencia por el presidente, previo informe del Consejo Superior de la Defensa Nacional. A partir de 1954 esta declaración se hizo en forma extraconstitucional, sin ley de facultades extraordinarias. Esta práctica fue legalizada también extraconstitucionalmente por la ley de seguridad interior del Estado de 1958, que facultó al Presidente para declarar zona de emergencia por decreto suscrita por sus ministros de Defensa y Relaciones. Vid. A. Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional* (3 vol.). Ed. Jurídica de Chile. Santiago. II (1963) 339 ss.

pos consultivos puede contribuir muy significativamente a dar forma a un Gobierno capaz de mantenerse y subsistir con independencia de las personas que lo encabezan, que es precisamente lo que hace falta para pasar de un Gobierno abocado a dejar establecido un régimen de Gobierno al establecimiento de ese régimen.

En este sentido, los cuerpos consultivos parecen llamados a encauzar institucionalmente la lucha por configurar un nuevo régimen de Gobierno, con indudables ventajas para gobernantes y gobernados. Por un lado, permitirían a los gobernantes pasar gradualmente, sin saltos ni conmociones, del ejercicio de poderes extraordinarios, al ejercicio de lo que en adelante serán sus poderes ordinarios, al paso que, por otra parte, permitirían a los gobernados intervenir por sí mismos, a través de sus propios personeros, en todas y cada una de las instancias de este proceso, sin verse abocados en ningún momento a pronunciarse a fardo cerrado en favor o en contra de un futuro régimen de Gobierno cuyas ventajas e inconvenientes, e incluso cuya viabilidad misma, son todavía una incógnita.

Vale la pena intentar al menos esta posibilidad que ofrecen los cuerpos consultivos de pasar sin transición, como en 1833, de un gobierno a un régimen de gobierno que él mismo deja establecido.

Una de las más pesadas responsabilidades de unos gobernantes que han asumido el mando, precisamente con el objeto de dejar establecido un nuevo régimen de gobierno, es justamente la de no abandonar la partida antes de haberlo conseguido, como sucedió, por múltiples razones, en 1925. Pretender salvar la distancia que media entre un gobierno y un régimen de gobierno, según se hizo entonces, mediante un plebiscito, es lo mismo que echarse tierra a los ojos. No ahorra al país los trastornos y peripecias de un período de transición, cuyo final es en el mejor de los casos incierto, y lo expone a que ese período se prolongue tanto como ha sucedido y sucede en otros países de habla castellana y portuguesa, en los cuales ha llegado a convertirse en una especie de situación normal. Nadie puede desear para su patria algo semejante.