

CONSTANTES Y VARIANTES EN EL REGIMEN DE GOBIERNO DE CHILE 1790-1990. DE LA JURA DE CARLOS IV A LA ASCENSION DE AYLWIN

BERNARDINO BRAVO LIRA
de la Academia Chilena de la Historia
Universidad de Chile

"El país continuó obedeciendo maquinalmente, con el alma y de hecho, no a Prieto ni a Bulnes ni a Montt, sino a una entidad abstracta que no moría: al gobierno. Del mismo modo había obedecido antes, no a Carlos III o Carlos IV, sino al rey",
Edwards, Alberto, *La Fronda aristocrática*, Santiago, 1928.

SUMARIO

Introducción. 1. Politología e historiografía. 2. De la jura a Carlos IV a la ascensión de Aylwin. 3. El ideal de gobierno. I. Gobierno y felicidad pública: 1. El gobierno regulado por un parlamento. 2. Absolutismo ilustrado y gobierno de partido en Chile. II. Fase monocrática: absolutismo ilustrado: 1. La institución presidencial en Chile. 2. Monocracia presidencial 1830-61. 3. El parlamento. III. Fase oligárquica, gobierno de partido: 1. El ciclo oligárquico 1861-1973. 2. El gobierno presidencial de partido 1861-91. 3. El gobierno parlamentario de partido 1891-1924. 4. Renacer monocrático 1933-73. IV. Conclusión: Gobierno y régimen de gobierno.

INTRODUCCION

Vivimos unos años de grandes derrumbes. La caída de las ideologías plantea inéditos desafíos a la ciencia política. Se ha introducido un verdadero terremoto tanto en el plano institucional, según lo muestra el desmorona-

miento del Estado totalitario, como también en el epistemológico. Con la ideologías, se ha hundido toda una baraja de nociones y esquemas teóricos.

No sólo han sido derribadas las estatuas de Lenin. También teorías como la de congruencia de padrones de comportamiento de Eckstein, por nombrar una, o las de la dependencia, de la modernización o de la democratización política, tanto en boga hasta hace poco, se han venido abajo como castillos de naipes¹. Hablar hoy de estructuras, de cambios estructurales, de paso de la sociedad tradicional a la sociedad industrializada suena tan trasnochado como reducir el análisis de las formas de gobierno al principio que le sirve de fundamento, al modo de Montesquieu: el honor para la monarquía, la virtud para la república y el temor para el despotismo.

Los acontecimientos de la década de 1980 han convertido en letra muerta bibliotecas enteras de ciencia política, no pocos libros, pero sobre todo millares de artículos en revistas especializadas. Raros son los que escapan al cataclismo.

Sin duda, de todo ello, algo podrá rescatarse, pero sólo al precio de una renovación de métodos, que hoy resulta ineludible.

Esta suerte de catarsis de la ciencia política es, sin duda muy dolorosa, pero puede ser también muy fructuosa. Puede abrirse paso a una promisoría renovación. Liberada de estos condicionamientos a la época del racionalismo y de la Modernidad ilustrada, que hoy llega a su fin, la ciencia política podrá entrar con pie firme en la Post-modernidad, una era en todo caso diferente, en la que incluso nociones tales como vanguardia o modernización se han vuelto anticuadas, cosa de otros tiempos².

¹En Chile se ha hecho cargo de este derrumbe Garretón, Manuel Antonio, "La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas" en *Mapocho* 30, Santiago, 1991.

²Horkheimer, Max y Adorno, Theodor W., *Dialektik der Aufklärung*, Amsterdam 1955, trad. castellana, Buenos Aires 1971. Lyotard, Jean-François, *La condition postmoderne*, Paris 1979, trad. castellana, Madrid 1984. Habermas, Jürgen, "Die Moderne, ein unvollendetes Projekt", en *Die Zeit*, sep. 1980, ahora en El mismo *Kleine Politische Schriften*, 5 vols. Francfort 1986, trad., castellana en Picó, José (comp.), *Modernidad y Postmodernidad*, Madrid 1988, con trabajos de diez autores, en su mayor parte estadounidenses. Kriele, Martín, *Befreiung und politische Aufklärung. Plädoyer für die Würde des Menschen*, Friburgo (Brisgovia) 1980, trad. castellana Barcelona 1982, hay otra ed. aumentada Friburgo (Brisgovia) 1986². Innerarity, Daniel, *Praxis e intersubjetividad. La teoría crítica de Habermas*, Pamplona 1985. El mismo, *Dialéctica de la Postmodernidad*, Madrid 1990. Foster Huyssen, Adreas y Scherpe, Klaus, *postmoderne Zeichen eines kulturellen Wandels*, Reinback 1986. Follari, Roberto, *Modernidad y Postmodernidad, una óptica desde América Latina*, Buenos Aires 1990. Van der Vloet, Johan, "La fe ante el desafío postmoderno" en *Comunio* 22, Santiago 1991. Vattimo, Gianni y otros *En torno a la postmodernidad*, Barcelona 1992.

La politología está al parecer en los umbrales de una drástica renovación. Ella no puede partir sino de un replanteamiento de los métodos de investigación. La cual, a su vez, podría verse facilitada mediante apertura hacia nuevas formas de trabajo interdisciplinario.

1. *La Politología e historiografía*

Al respecto, la ciencia política tiene en Chile algunas ventajas comparativas. Una de ella es la posibilidad, inmediatamente al alcance, de una colaboración, más estrecha que hasta ahora, entre politólogos e historiadores. No en vano tiene nuestro país bien ganada la fama por su historiografía y cuenta con penetrantes trabajos en materia de historia institucional. Pasó la hora en que los científicos políticos podían contentarse con pinceladas históricas, a modo de aditamento culto, tan superficial como desacreditado.

Tal vez llega el momento de entrar de lleno a desarrollar formas de trabajo conjunto. La historiografía tiene no poco que aportar. Su rigor crítico, el arte de acopiar testimonios, de analizarlos y de sopesar su representatividad, puede ser un sólido apoyo para la politología, en trance de liberación de apriorismos, depuración de métodos, en una palabra, de aproximación a la realidad, tal como es, cambiante y compleja.

Hasta el presente, la ciencia política ha parecido más próxima al periodismo que a la historia. En general da la impresión de que los politólogos del último medio siglo se han autodelimitado a lo episódico. Estudiosos y analistas se mueven a sus anchas en un mundo que limita al norte con la constitución y las leyes y al sur con las encuestas y porcentajes. Tal es así, que no raramente reaccionan airados, cuando los porfiados hechos desbordan sus casilleros mentales.

A los historiadores, en cambio, les es familiar un análisis diacrónico de la actualidad. Por esta vía distinguen diversos estratos en ella. En términos generales cabe diferenciar tres, íntimamente entrelazados. En la superficie del acontecer, aparece lo episódico. Debajo de él, la mediana duración y, como telón de fondo, el tiempo largo.

El presente trabajo es un intento de abrir camino a un diálogo más estrecho entre dos disciplinas, por naturaleza afines, como son la ciencia política y la historia institucional, una rama altamente especializada dentro de la historiografía.

Al efecto, aborda un tema tan propio de la una como de la otra, a saber, el régimen de gobierno. Pero no se lo considera como un modelo teórico, como realización institucional. Lo cual sólo puede hacerse en relación a un país y en un período determinado. En este caso al Chile de los últimos dos siglos, entre 1790 y 1990, concretamente desde la jura de Carlos IV en 1789 hasta la entrega del mando supremo por el presidente Pinochet a Aylwin en 1990.

La exposición comprende tres partes dedicadas, la una, al ideal ilustrado de gobierno y las otras a sus dos formas de realización: monocrática, a través del presidente, y oligárquica, a través de los partidos. Los resultados se recogen al final en una conclusión.

2. *De la jura de Carlos IV a la ascensión de Aylwin*

La jura de Carlos IV se verificó en Santiago, el 3 de noviembre de 1789, y se sitúa en un momento culminante de la monarquía ilustrada. Sobrepasó a todas las anteriores por su brillo y grandiosidad. Incluso se hizo venir a gobernadores indígenas que participaron en el acto. Todo en él refleja la estabilidad de un régimen que cuenta con un amplio respaldo en los diversos estratos de la comunidad. Se palpa una unanimidad de sentir entre los chilenos en torno al régimen de gobierno que tal vez nunca más se ha vuelto a alcanzar, ni en la transmisión del mando de 1841 que refleja la consolidación de la monocracia presidencial, ni tras el triunfo de la oligarquía en la revolución de 1891, una vez superados los rencores entre vencedores y vencidos.

La ceremonia se realizó, como era costumbre bajo la monarquía, en lugares abiertos al que todo el mundo tenía acceso: primero en la plaza mayor de la capital y se repitió luego en la Cañada. No hace falta entrar en detalles³. Baste decir, que tomaron parte en ella, todas las personalidades: el presidente Ambrosio O'Higgins, la Real Audiencia, los dos cabildos, secular y eclesiástico, jefes de oficina, la Universidad, corporaciones y demás. Hubo, asimismo, gran despliegue de tropas, de infantería y de caballería, y, por supuesto, la participación de la nobleza y de un enorme gentío, parte del cual había llegado con días de anticipación a la capital.

³Sobre las juras reales en Chile y en particular la de Carlos IV, Concha Márquez de la Plata, Sergio, *Las juras reales en Chile*, tesis Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1991 inédita.

Al paso que el núcleo dirigente se aglutina en torno a la monarquía ilustrada, porque ha hecho suyo el ideal de gobierno eficiente y realizador, el entusiasmo, la alegría y los festejos del común de la gente, revelan que ceremonia pública y popular eran entonces sinónimos.

Pasados dos siglos, la entrega del mando por el presidente Pinochet a su sucesor Aylwin se lleva a cabo en circunstancias muy distintas⁴.

Desde luego Chile no cuenta con un régimen de gobierno desde 1973. Por eso, no se trata de un simple relevo de un Jefe de Estado por otro, que gobernará más o menos en los mismos términos que su antecesor. Antes bien, en lugar de un mero cambio de personas, hay un cambio de gobierno. En ese momento termina uno —militar— y comienza otro, civil. Entre ambos hay sucesión temporal, pero no continuidad institucional.

En cuanto a la ceremonia, se transmite a todo el país por televisión, pero se realiza, a puertas cerradas, en un salón del Congreso, al que sólo tiene acceso una selecta concurrencia, previamente invitada. Ahí hay todo menos pueblo. La participación de la gente común y corriente está excluida. Se trata de un acto oficial. Ceremonia pública no es ahora sinónimo de popular.

Al pueblo se lo trata como remoto espectador. Aislado frente al aparato de televisión, no hay participación alegre y entusiasta en el acto, ni tampoco festejos colectivos. Por lo demás, falta la unanimidad: sólo celebran los partidarios del gobierno que comienza.

Esto es lo más significativo. La entrega del mando, a diferencia de la jura real, está lejos de ser reafirmación de la unidad nacional en torno al nuevo gobernante. Por eso, no hay nada que todos los chilenos, como tales, puedan celebrar en común. Este momento, más o menos relevante, en la vida colectiva, los divide en vencedores y vencidos.

En una palabra, el acto oficial refleja un clima de incertidumbre, propio de un Chile, donde, a Dios gracias, hay un gobierno indiscutido, pero no un régimen de gobierno.

Aunque tal vez no lo sepa, configurarlo es el gran imperativo que se presenta al nuevo presidente.

⁴Sobre la transmisión del mando, Bravo Lira, Bernardino, "Historia y significado de la transmisión del mando" en *Atenea* 461, Concepción 1990.

3. *El ideal de gobierno*

Uno se pregunta, qué ha ocurrido en el transcurso de los dos siglos que separan ambas ceremonias. En las páginas que siguen se intenta un somero recuento de la suerte que ha corrido el régimen de gobierno, desde entonces hasta hoy.

La bibliografía sobre la materia es muy dispar. En todo caso, hay ciertas obras claves, que todo el que pretenda abordar el tema tiene que conocer, más aún, haber sopesado críticamente, antes de comenzar a trabajar por su cuenta. Una de ellas, que ha alcanzado vasta difusión, incluso más allá del ámbito científico, entre el público culto es la *Fronda aristocrática* de Alberto Edwards⁵. Es de justicia mencionar a este autor, ya que fue el primero que vio la relación que existe entre los presidentes de la última fase de la monarquía y los de la república. Por otra parte, esta obra es un modelo en su género, tan apegada a los hechos y testimonios, que la investigación más reciente, no viene sino a corroborar lo que en ella se expone.

Esta relación que Edwards supo poner a la luz es, también, nuestro punto de partida, la primera de las constantes que queremos presentar. Se trata del ideal de gobierno. Aunque parezca lo contrario, ha variado muy poco en estas dos centurias.

En cambio las formas de perseguirlo han sido muy diferentes. Cabe reconocer una monocrática, que opera a través del presidente y otra oligárquica, que lo hace a través de partidos políticos.

I. GOBIERNO Y FELICIDAD PUBLICA

Hasta hace algunos años se aceptaba como un axioma que al Estado le competía velar por el bienestar de la población. Sólo recientemente han comenzado a oírse voces que hablan de un Estado mínimo, idea que resulta novedosa de puro antigua.

Nos hallamos, al parecer, en el límite entre dos épocas y, por eso mismo tal vez, al fin de un ciclo histórico.

El ideal de gobierno que campeó indiscutido hasta la

⁵Edwards Vives, Alberto, *La fronda aristocrática*, Santiago 1928, numerosas ediciones posteriores.

década de 1980, se remonta a la Ilustración, en la segunda mitad del siglo XVIII⁶. Expresión de ella fue una nueva manera de concebir el poder político y su relación con la comunidad.

Se considera que no basta con que el gobernante se preocupe de la justicia, de dar y amparar a cada uno en lo suyo. Además de eso, ha de procurar, según la expresión de la época la *felicidad* de la población. En consecuencia la acción de gobierno deja de ser primordialmente judicial y tiende a hacerse cada vez más política, más administrativa. Es decir, asume un giro transformador y, hasta cierto punto, empresarial. Por eso su obra se mide con criterios de rendimiento.

Una huella de esto perdura en los manuales escolares, donde, al tratar de cada gobernante, se cuida de detallar su obra, entendiendo por tal, realizaciones tangibles como caminos, edificios, oficinas, servicios públicos.

Este ideal ilustrado de gobierno es una de las grandes constantes de la política hispanoamericana en las últimas dos centurias⁷. Por no haberlo tenido en cuenta, han fracasado tantos intentos de explicar la suerte, a menudo infeliz, de los gobiernos y esfuerzos por configurar regímenes de gobierno, en estos países, así como, la llamada anarquía hispanoamericana⁸. Lo cual vale, asimismo, para Chile. También su estabilidad institucional está vinculada, en buena parte, a este ideal.

⁶Sobre la felicidad pública como ideal de gobierno, existe una copiosa bibliografía, Maravall, José Antonio, "La idea de felicidad en el programa de la Ilustración" en Aubrun, Vicent, *Mélanges offerts à...*, Paris 1975, ahora en sus *Estudios de la historia del pensamiento español (siglo XVIII)*, Madrid 1991. Matis, Herbert (ed.), *Von der Glückseligkeit des Staates*, Berlin 1981 con trabajos de dieciocho especialistas.

⁷Para esto y lo que sigue, Góngora, Mario, "The Enlightenment, Enlightened Despotism and the ideological crisis in the colonies", en sus *Studies in the colonial History of Spanish América*, (ver pág. 32 del trabajo). Cambridge 1975. Bravo Lira, Bernardino, "El absolutismo ilustrado en España e Indias bajo Carlos III (1759-1788). De la visión judicial a la visión administrativa del gobierno", en *Revista Chilena de Historia del Derecho* 14, 1991. El mismo, "Los hombres del absolutismo ilustrado en Chile bajo Carlos III. Formación de una minoría ilustrada alrededor de la Administración, la Judicatura y el Ejército" en Universidad de Chile *Estudios sobre la época de Carlos III en el reino de Chile*, Santiago 1989.

⁸García Calderón, Francisco, *Les démocraties latines de l'Amérique*, Paris 1912. Jane, Cecil, *Liberty and despotism in Spanish America*, Nueva York 1929, trad. castellana, Madrid 1931. Ycaza Tijerino, Julio, *Sociología de la política hispanoamericana*, Madrid 1950. Wilgus A., Curtius (ed.) *South America dictators during the First Century of Independence*, Nueva York 1963. Mörner, Magnus, "Caudillos militares en la evolución hispanoamericana" en *Journal of Inter-American Studies* 2, Gainesville (Florida) 1960. Kahle, Günther, "Diktatur und Militärrherrschaft in Lateinamerika" en *Zeitschrift f. Lateinamerika-Wien*, 19, Viena 1981. Bravo Lira, Bernardino, *El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991. Ventura y desventura de un ideal europeo de gobierno en el Nuevo Mundo*, México 1992.

Su arraigo y vitalidad no son casuales. La Ilustración es en todas partes fenómeno de minorías. Así lo fue también en Hispanoamérica, donde provocó una duradera escisión espiritual entre el núcleo dirigente, que hizo suyos esos ideales, y el grueso de la población, que permaneció apegada a sus creencias y tradiciones.

El núcleo rector se identificó plenamente con el ideal de gobierno eficiente y realizador de la monarquía ilustrada. Hasta tal punto lo hizo suyo, que siguió adherido al mismo, aún después de su desaparición. En los Estados sucesores de esa monarquía exigió de los gobiernos independientes esa misma gestión eficiente y emprendedora a que estaba acostumbrada bajo su antecesora. Y como los nuevos gobernantes estuvieron lejos de conseguirla, los derribó uno tras otro. Esta es una de las causas profundas de la inestabilidad política de Hispanoamérica.

1. El gobierno regulado por un parlamento

Pero otro factor vino a complicar más el problema político, después de la independencia. Se trata del constitucionalismo. De origen extranjero, respondía a un ideal de gobierno distinto, aunque no incompatible con el ilustrado: el de un gobierno, cuya gestión fuera regulada por el parlamento, en interés de la legalidad.

En la práctica, salvo algún caso como el de Chile, ambos ideales entran en conflicto. Una y otra vez los gobernantes hispanoamericanos desde López y Ramírez en Argentina, en 1819 hasta Fujimori en Perú en 1992, se encuentran abocados al mismo dilema: o se atienen a la constitución y son derribados por ineficientes o se saltan la constitución y hacen un gobierno eficiente y realizador, conforme a las necesidades del país y al sentir dominante de la población.

2. Absolutismo ilustrado y gobierno de partido en Chile

Por lo que toca a Chile, a la luz de estas constantes, pueden distinguirse dos fases en el régimen de gobierno. Se trata de otras tantas formas de procurar un mismo objetivo, esa felicidad pública en la que la Ilustración cifra el fin primordial del gobierno.

Primero se la busca mediante la acción del gobierno. Tal es la tónica dominante en el siglo que transcurre entre 1760 y 1860, desde Carlos III hasta Montt, la época del absolutismo ilustrado.

Luego se la busca mediante la acción de los propios interesados, canalizada a través de partidos políticos. Esa es la tónica dominante en el siglo que va desde 1860 hasta 1973, desde Joaquín Pérez hasta Allende, la época del gobierno de partido.

II. FASE MONOCRÁTICA: ABSOLUTISMO ILUSTRADO

La era del absolutismo ilustrado se inaugura con los presidentes gobernantes de la última fase de la monarquía, a quienes, ya en 1913, señaló Edwards como un anticipo de los presidentes gobernantes de la república ilustrada. Al cabo de ocho décadas, la historiografía más reciente no hace sino refrendarlo.

Los hombres de la década de 1830 —escribe Edwards— “encontraron el modelo de ese gran funcionario —el presidente—, en la estructura tradicional de gobierno del país, en el régimen que durante tres siglos había proporcionado a las colonias españolas de América el orden y progreso que la mayoría de ellos no ha vuelto a encontrar”⁹. “El tipo tradicional del Presidente chileno de la República lo habían ya realizado en la colonia hombres como el ya mencionado Manso, Ortiz de Rozas (1746-1755), Amat y Juniet (1755-1761), Guill y Gonzaga (1762-1768), Jáuregui (1773-1789), Benavides (1780-1787), Muñoz de Guzmán (1802-1808) y, muy particularmente, O’Higgins (1788-1797)”¹⁰.

Ciertamente, hay grandes diferencias entre los presidentes de la monarquía y los de la república. Sin embargo, no se trata de dos figuras institucionales disociadas entre sí. Antes bien, estamos ante dos formas sucesivas de una misma institución. Así como el presidente gobernante de la monarquía ilustrada, es una nueva versión de presidente militar de la monarquía barroca, el presidente gobernante de la república ilustrada no es sino una renovación, bajo otras formas, del presidente gobernante de la monarquía ilustrada¹¹.

⁹Edwards, Alberto, “Apuntes para el estudio de la organización política de Chile” en *Revista Chilena de Historia y Geografía* 9-14, Santiago 1913-14, reeditada varias veces bajo el título *La organización política de Chile*, Santiago 1943, 153.

¹⁰Id., 37.

¹¹Bravo Lira, Bernardino, “Portales y el tránsito del absolutismo ilustrado al Estado constitucional en Chile” en el mismo (ed.), *Portales el hombre y su obra. La consolidación del gobierno civil*, Santiago 1989.

En este sentido pudo decir Edwards "el país continuó obedeciendo maquinalmente con el alma y de hecho, no a Prieto ni a Bulnes ni a Montt, sino a una entidad abstracta que no moría: el gobierno. Del mismo modo había obedecido antes, no a Carlos III o a Carlos IV, sino al rey"¹².

1. *La institución presidencial en Chile*

En otras palabras, estamos aquí ante una constante del régimen de gobierno chileno. El presidente es anterior al ideal ilustrado de gobierno eficiente y realizador y le sobrevive hasta hoy¹³.

Como es sabido, el primero de la serie data del siglo XVI. Pero fue una excepción. La institución presidencial está prefigurada por los gobernadores del siglo XVI, pero sólo se consolida a principios del siglo XVII, al instalarse la Real Audiencia en 1609. Entonces aparece el presidente, con poderes privativos de gobierno, pero sujeto al voto consultivo de la Audiencia.

Desde esa fecha hasta hoy, siempre ha habido un presidente al frente del gobierno en Chile, salvo un eclipse de doce años, en los turbulentos días de la independencia (1810-14 y 1817-26). A partir de 1609 se han sucedido, con impecable regularidad, 26 presidentes de la Real Audiencia y, con casi completa regularidad, 30 presidentes de la República.

Naturalmente sus poderes y medios de acción han variado. En términos generales aumentan bajo el signo de la Ilustración hasta llegar a su punto máximo en el presidente gobernante del período 1830-60.

Entre 1860 y 1890, bajo el signo del liberalismo parlamentario, esos poderes y medios de acción se recortan, en favor de los partidos políticos o mejor dicho de la oligarquía que los encabeza. Esta tendencia alcanza su punto culminante tras la revolución de 1891. Entonces el presidente se ve reducido a un jefe de Estado casi sin poderes de gobierno, una figura más bien simbólica. Así se mantiene desde 1891 hasta 1924.

¹²Edwards (nota 7), 53.

¹³Para esto y lo que sigue, Bravo Lira, Bernardino, *El Presidente en la historia de Chile*, Santiago 1986.

A partir de entonces, se abre una nueva fase de ampliación de los poderes y medios del presidente, un verdadero renacer monocrático que dura hasta hoy. Tal es la tónica dominante del período 1924-92.

En suma, puede decirse que entre 1790 y 1990 la institución presidencial —por su potencia o por su impotencia— es un elemento definitorio del régimen de gobierno.

Su mayor significación la encuentra, bajo el signo de la ilustración, en la época de la monarquía y de la república ilustradas. Entonces es, como gobernante, el elemento capital del régimen de gobierno.

Su mínima significación corresponde a la época parlamentaria, en la que, bajo el influjo del liberalismo parlamentario, la oligarquía lo relega al papel de espectador neutral del juego partidista.

2. *Monocracia presidencial 1830-61*

El presidente republicano no es, pues, una figura institucional nueva, sin precedentes ni raíces. Es más bien una renovación, bajo otras formas del presidente de la última fase de la monarquía. Bien lo refleja la fórmula de su juramento. No tiene nada de original. En rigor, no pasa de ser una nueva versión de la trilogía Dios-rey-patria de la monarquía ilustrada, la que es reemplazada por *Dios-patria-ley*.

Pero los poderes y la posición dentro del Estado de estos nuevos presidentes fueron muy superiores a los de sus antecesores, los presidentes indianos. No fueron meros gobernantes. Además, tuvieron la calidad de jefes de Estado. Así se institucionalizó en Chile la acumulación de ambas funciones en el presidente. Sin embargo, esto no es todo. Antes que gobernante, el presidente de la república ilustrada, fue el garante de las instituciones establecidas. En este sentido, se convirtió en la clave del régimen de gobierno.

Su supremacía comprendió, aparte del manejo del gobierno, el de las elecciones, y a través de ellas, la selección de los componentes del parlamento y la designación de su propio sucesor. Hasta la revolución de 1891 cada presidente fue nombrado y hecho elegir por su antecesor.

3. El parlamento

Junto a este auge del presidente, bajo la república ilustrada se consigue en Chile algo que, en vano, intentaban los demás países de América española: implantar un parlamento, que, aparte de estar contemplado en la constitución, sesionara efectivamente en forma regular¹⁴.

No podemos detenernos aquí en un problema que es el talón de Aquiles del Estado constitucional en Hispanoamérica¹⁵.

El parlamento era una institución del todo desconocida en estos países. En casi tres siglos de historia jamás habían visto uno. Según sus teóricos, la razón de ser de él era regular la gestión del gobierno, a fin de que discurriera dentro del marco de la legalidad. En el hecho, este ideal de gobierno regulado por un parlamento resultó muy difícil de conciliar con el ideal ilustrado de gobierno eficiente y realizador.

En Chile, en cambio, bajo la república ilustrada se consiguió resolver esta aporía y conciliar el ideal ilustrado de gobierno con el constitucional. La base fue esa preeminencia presidencial, a que nos hemos referido. Ella permitió colocar al parlamento en una posición muy secundaria dentro del Estado, de suerte que no entrabara la gestión del gobierno. De esta manera, fue el propio presidente, a través de manejo de las elecciones, quien regularizó la generación y el funcionamiento del Congreso y, sobre todo, le dio cierta respetabilidad. En otras palabras, la institución antigua y prestigiada, cobijó a la nueva y foránea.

Gracias a eso, el Congreso de Chile en lugar de arrastrar una existencia intermitente, como en otros países de Hispanoamérica, logró sobrevivir largamente y convertirse, junto al presidente, en otra de las constantes del régimen de gobierno. Baste recordar que Chile fue uno de los raros países del mundo donde un parlamento logró sesionar ininterrumpidamente por casi un siglo, desde 1831 hasta 1924. Así pues, el Congreso chileno no tuvo una vida accidentada y mereció ser mirado con respeto. Sólo le aventajaron en antigüedad, en Europa el inglés y algún otro, como el belga, y en América, el estadounidense.

En su primera fase, bajo la república ilustrada fue un

¹⁴Falta una historia del parlamento en Chile. Bravo Lira, Bernardino, "Raíz y razón del Estado de Derecho en Chile", en *Revista de Derecho Público* 47-48, Santiago 1990, 27-63.

¹⁵Para esto y lo que sigue ver nota 10. Bravo Lira, Bernardino, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago 1986.

parlamento de notabilidades. Ya lo hizo notar Edwards “en virtud de la organización social del país y del tacto político de sus mandatarios, el congreso no estaba constituido en general, por hombres oscuros, por instrumentos ciegos serviles de un autócrata, como en los demás países sudamericanos, sino por las personalidades del país”¹⁶. Figurar en la lista oficial del gobierno para ser elegido y pertenecer al Congreso fue un honor, como otrora desempeñar un oficio de real designación. De esta suerte, bajo la república ilustrada, la minoría dirigente halló en el Congreso un medio institucionalizado, para volver a jugar el papel de sustentadora del gobierno eficiente y realizador, que había cumplido bajo la monarquía ilustrada.

No obstante, el sortilegio que hacía girar a la minoría ilustrada en torno al gobierno se rompió bajo Montt al terminar la década de 1850, con el nacimiento de los partidos políticos¹⁷.

III. FASE OLIGARQUICA, GOBIERNO DE PARTIDO

Con ellos entra en escena una manera diametralmente opuesta de perseguir la felicidad pública: no mediante la acción del gobierno, sino de los propios interesados. Muere así el absolutismo ilustrado y deja paso al gobierno de partido.

Una transformación de esta magnitud, sobrepasa largamente los marcos de la constitución y las leyes. Se opera, al igual que la

¹⁶Edwards, nota 11, p. 162. Ver nota 13. Bravo Lira, Bernardino, “Comunidad política y representación en Chile. De la conquista a la Ilustración (1541-1761)”, en *Revista de Estudios Histórico-jurídicos* 14, Valparaíso 1991.

¹⁷Faltan estudios sobre partidos y oligarquías partidistas. Donoso Novoa, Ricardo, “Desarrollo político y social de Chile desde la constitución de 1833”, en Levene, Ricardo (ed.), *Historia de América* 11, Buenos Aires 1941. Feliú Cruz, Guillermo, “Un esquema de la evolución social de Chile en el siglo XIX, apéndice a su *La abolición de la esclavitud en Chile*. Santiago 1942, suya es la afirmación de que durante la época parlamentaria la política se convirtió en “el deporte de la oligarquía”, pp. 279-80. Vial Correa, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973)*, 4 vols. aparecidos, Santiago 1981-87, vol.2: “Triunfo y decadencia de la oligarquía”. Bravo Lira, Bernardino, “Orígenes, apogeo y ocaso de los partidos políticos en Chile” 1857-1973 en *Política* 7. Santiago 1985, ahora en el mismo *De Portales a Pinochet. Gobierno y régimen de gobierno en Chile*, Santiago 1985.

consolidación de la república ilustrada, de un modo extraconstitucional.

La raíz de ella está en un cambio de mentalidad y, por tanto, de actitud frente al gobierno de la minoría dirigente¹⁸. En el siglo que corre entre 1760 y 1860, no había hecho otra cosa que aglutinarse en torno al gobierno y a unos fines indiscutidos del Estado, compendiados en la trilogía Dios-rey-patria y luego Dios-patria-ley. No se concebía ni se deseaba otra forma de acción política que la encaminada a secundar la acción del gobierno, identificado con los intereses supremos y permanentes de la patria. “El éxito político, como explica Edwards, no consistía en vencer al gobierno, sino en *ganar su voluntad*, como en las monarquías absolutas. Por mucho tiempo la verdadera fuerza de la oligarquía, fue social y cortesana”¹⁹.

Ahora esto termina. Diversos sectores de la minoría dirigente salen por así decirlo, de la órbita del gobierno y se agrupan por sí mismos, al margen de él e incluso lo enfrentan. Según hace ver el mismo autor, “El liberalismo parlamentario es la forma que se adapta mejor a la idiosincracia oligárquica, sobre todo desde que un aumento de la riqueza o de la cultura, las independiza moralmente y estimula su orgullo”²⁰.

El cambio no puede ser más decisivo. De ahora en adelante, la minoría dirigente, articulada en partidos, en lugar de cerrar filas en torno al presidente, lucha por un gobierno que refleje sus propios intereses. Es decir, deja de sustentar la monocracia y se transforma ella misma en oligarquía.

Todo lo cual se expresa institucionalmente en un reajuste del régimen de gobierno. El dualismo presidente-parlamento, fundado en una incontrarrestable supremacía presidencial, cede paso a una tríada presidente-parlamento, partidos políticos, cuya interrelación es variable.

1. *El ciclo oligárquico 1861-1973*

En términos generales, el gobierno de partido reviste en Chile tres formas sucesivas, que configuran una especie de ciclo.

¹⁸Para esto y lo que sigue, Bravo Lira, Bernardino, “Una nueva forma de sociabilidad en Chile a mediados del siglo XIX. Los primeros partidos políticos” en Fundación Mario Góngora, *Formas de sociabilidad en Chile 1840-1940*, Santiago 1992.

¹⁹Edwards, nota 7, p. 74.

²⁰Id., p.118.

En un primer momento, entre 1860 y 1891, subsiste cada vez más disminuida, la primacía presidencial. Luego, tras la revolución de 1891, los partidos anulan políticamente al presidente y llegan al apogeo de su significación, al convertirse en únicos dueños del gobierno bajo el régimen parlamentario que se dura hasta 1924. Finalmente entre 1933 y 1973 se llega a un contrapunto entre presidente y partidos, que deriva paulatinamente hacia una nueva forma de monocracia presidencial.

Este renacer monocrático representa, en cierto modo, una vuelta al punto de partida, al presidente gobernante de la república ilustrada. En este sentido puede hablarse de un ciclo histórico.

Así, al menos, lo deja ver el juego entre los tres elementos que a partir de 1860 y hasta 1973, configuran el régimen de gobierno.

2. *El gobierno presidencial de partido 1861-91*

Al comenzar, la preponderancia del presidente está sólidamente asentada. Pero los partidos, desde el primer momento, combaten contra ella. Se desencadena así una pugna entre monocracia y oligarquía.

En el plano institucional, la primera y principal expresión de ello es la transformación del Congreso. Se convierte en un instrumento de los partidos, como lo fue hasta 1973 y parece volver a serlo desde 1990. Al parlamento de notabilidades de la república ilustrada sucede el parlamento de hombres de partido, grandes hombres de partidos, entre 1860 y 1924.

En esta primera fase del enfrentamiento entre los partidos y el presidente, la ventaja correspondió a los primeros. Dueños del parlamento, lo utilizan para demoler la preeminencia presidencial primero, y luego, para manejar, a través de él, el gobierno. Así se pasa de un gobierno de partido bajo formas presidenciales a otro, bajo formas parlamentarias.

Pero hay más. Los partidos imprimen un nuevo giro a toda la vida política. Su actuación se define en función de la trilogía *Dios-Patria-Ley*, pero no para afirmar su vigencia, sino, por el contrario, para ponerla en discusión, para convertirla en materia de disputa entre ellos. Es lo que sucede entre 1860 y 1891. Las grandes luchas partidistas se libran en torno a tres puntos capitales: confesionalidad o aconfesionalidad del Estado; gobierno identificado con los intereses nacionales y gobierno de partido y primacía de la ley o del contrato, en las relaciones económico-sociales.

De este modo, a través de los partidos se abre paso, poco a poco, una nueva mentalidad política, individualista, fundada en el libre juego de las creencias en lo religioso, de las opiniones en lo político y de las voluntades en lo económico-social. Frente a ella se bate en retirada la visión ilustrada, basada en la identificación del gobierno con los intereses supremos y permanentes de la patria, que tiene en el presidente su último representante.

3. *El gobierno parlamentario de partido 1891-1924*

A menudo se habla de una pugna entre el presidente y el congreso, pero en realidad se trata de un enfrentamiento entre el presidente y los partidos. Ella se resuelve con la victoria de estos últimos en la revolución de 1891 que les permitió terminar de abatir el poder presidencial²¹. Se inaugura entonces lo que Alberto Edwards llamó "el período clásico de la oligarquía parlamentaria"²².

Simultáneamente se opera un reajuste del régimen de gobierno y una transformación de los propios partidos.

El presidente se convierte en un mero jefe de Estado. Los poderes de gobierno pasan al jefe de gabinete, cuya permanencia en el cargo depende de los partidos que componen y descomponen la mayoría en el congreso. Se instaura así un gobierno de partido bajo formas parlamentarias.

En una palabra, las oligarquías partidistas consiguen anular a la monocracia presidencial. Por primera vez en Chile el presidente es una figura más bien simbólica y el gobierno está entregado a los acuerdos entre jefes partidistas.

Desde que los partidos, en lugar de disputar el gobierno al presidente, lo comparten entre sí, cambia su modo de actuar. La lucha en el interior de la oligarquía, entre sus diversas fracciones, es muy distinta de su pugna con el presidente. La contienda doctrinaria pierde virulencia y, en cambio, cobran cada vez mayor consistencia los entendimientos entre los partidos. Se impone así una mentalidad parlamentaria que marca el apogeo del gobierno de partido: creencia en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. En

²¹Vial Correa, nota 19.

²²Edwards, nota 7, p. 130.

²³Feliú Cruz, nota 19.

estas condiciones la política se convierte, como se ha dicho, en el deporte de la oligarquía²³.

Esta forma de gobierno de partido terminó al cabo de tres décadas, en 1924, con un derrumbe. El presidente y los partidos subsistieron, mientras para el parlamento comenzó entonces la historia de sus penurias. Sucesivamente es disuelto, restaurado y vuelto a disolver.

4. *Renacer monocrático 1933-73*

Tras nueve años de intentos fallidos se consiguió en 1933 restaurar el gobierno de partido, pero bajo una nueva forma. Esta vez no hay ni predominio presidencial ni dominio partidista. El presidente sirve de contrapeso al partidismo. Es decir, nos encontramos con un contrapunto entre monocracia y oligarquía²⁴.

No se trata de un equilibrio. Antes bien, desde la constitución de 1925, es claramente perceptible la tendencia a aumentar los poderes y medios de acción del presidente. Si entre 1871 y 1925 la práctica y las reformas constitucionales apuntaban a restringir la órbita de acción del gobernante, desde 1925 hasta 1992 sucede lo contrario. Todas o casi todas las enmiendas constitucionales, así como las prácticas políticas, concurren, de uno u otro modo, a fortalecer el poder presidencial. Este aumento aparece como la única alternativa frente al partidismo. Paralelamente, tanto los partidos como el parlamento pierden significación. Lo que muestra que estamos ante un innegable renacer monocrático.

Este renacer tiene todas las características de un retorno²⁵. El presidente vuelve a ser jefe de gobierno. Es decir, reaparece el presidente gobernante. El poder vuelve a concentrarse en sus manos, en desmedro de los partidos y del parlamento. Es decir, se reconstruye, bajo una nueva forma, la figura del gobernante al estilo de la monarquía o de la república ilustrada.

Hasta principios de la década de 1950 los viejos partidos parlamentarios juegan todavía un gran papel. Con su moderación contri-

²⁴Para esto y lo que sigue Bravo Lira, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973*, Santiago 1978.

²⁵Bravo Lira, Bernardino, "El renacer monocrático en Iberoamérica durante el siglo XX. Raíz y razón del presidencialismo" en *Revista de Derecho* 184, Concepción 1988.

buyen a estabilizar el régimen de gobierno. Pero, a partir de esos años, decaen rápidamente y el régimen entra en crisis.

Cobran significación entonces nuevos partidos de cuño extraparlamentario, que, a diferencia de los antiguos, no aspiran a entenderse con los demás sino a imponerse a ellos. Con su llegada al gobierno en 1964 se acaba en Chile el gobierno multipartidista. A partir de entonces, cada presidente gobierna sólo con él o los partidos que lo eligieron. En estas condiciones desaparece la tensión presidente-partidos y, en menos de diez años, el régimen de gobierno se desploma.

Así termina en 1973 esta tercera forma de gobierno de partido.

Pero ésta vez, a diferencia del anterior derrumbe del régimen de gobierno, sólo quedó en pie uno de los tres elementos que lo configuraban: el presidente, es decir, el más antiguo y también el único que estaba en auge. Los otros dos desaparecieron por largo tiempo. Chile vivió varios lustros sin parlamento y sin partidos políticos.

Esta situación se mantuvo, en términos generales hasta 1990. Entonces se restauró por tercera vez en el siglo el gobierno de partido. Al efecto se restableció el Congreso, en lo que vino a ser el cuarto intento de reanudar su funcionamiento en los últimos 65 años. Previamente habrían reaparecido, asimismo, los partidos.

IV. CONCLUSION: GOBIERNO Y REGIMEN DE GOBIERNO

En los últimos dos siglos en Chile se han sucedido varios regímenes de gobierno. A la monarquía siguió, tras la crisis de la independencia, una monocracia. A su vez, ésta derivó, por acción de los partidos, hacia una oligarquía, la cual, por su parte, terminó en un renacer monocrático. Incluso los repetidos derrumbes del régimen de gobierno en el siglo XX, no han hecho sino barajar de distinta manera las mismas tres instituciones que le sirven de base.

A esta misma luz, no es difícil apreciar el significado real de la entrega del poder por el presidente Pinochet a su sucesor Aylwin en marzo de 1990.

Es algo muy distinto a una simple transmisión del mando, como la que se realiza, cuando hay un régimen de gobierno. En lugar de tratarse de un mero cambio de titular del poder, se trata de un cambio de gobierno, con todo lo que esto supone.

Lo que muestra que, actualmente, contamos en Chile con un gobierno constitucional, pero no con un régimen de gobierno, es decir, con una forma institucionalizada de ejercer el poder, cualquiera que sea el presidente.

En rigor, de los tres elementos sobre cuya base podrían configurárselo, para no referirnos a otros factores en juego, sólo uno está bien asentado: el presidente. Pero se trata precisamente de una figura institucional pujante, en pleno auge, como lo muestra el sostenido renacer monocrático desde la década de 1920.

Frente a él no hay nada consistente, definido, con una vitalidad que se le compare. Los partidos parecen hallarse en un momento de reajuste institucional, similar al que experimentaron hace cien años, después de la revolución de 1891. Pero en esa época estaban triunfantes, ahora, en cambio, están flamantes, pues acaban de reaparecer. Así como entonces, los partidos de cuño doctrinario se transformaron en parlamentarios, ahora los de cuño ideológico tienden a convertirse en instrumentales. Al igual que hace un siglo, el enfrentamiento y la confrontación partidista —teológica o ideológica— se ha vuelto anacrónica. En cambio, tiende a prevalecer un pragmatismo, del cual son expresiones el entendimiento, la negociación o el consenso.

En cuanto a la situación del parlamento, cuya vida ha sido tan accidentada desde 1924, es aún más incierta. Tal vez este es el punto más débil y al que habría que buscar más pronto remedio. Parece necesario anticiparse a una nueva crisis de representatividad, como la que precedió a su clausura en 1924, 1931 y 1973. Acusar a los militares de estos hundimientos, equivale a culpar a los bomberos del incendio. Es menester pasar de las recriminaciones a la acción concreta. El peligro no está fuera, en las Fuerzas Armadas o en otra parte, sino dentro, en la falta de representatividad. Hay que pensar en reforzarla, por ejemplo, por la vía gremial. Sin un complemento de este género, la representación electoral, aislada en sí misma, corre el peligro, no demasiado remoto, de hundirse por sí sola en el descrédito, de convertirse en algo ficticio, cada vez más ajeno al hombre de la calle, que no milita en partidos políticos y que constituye la casi totalidad del electorado. Más vale una intervención quirúrgica a tiempo, que echarse a llorar en el cementerio. En todo caso, es muy dudoso que, en estos finales del siglo XX, puedan los partidos, por sí solos, devolver al parlamento una estabilidad comparable que tuvo hasta 1924.

Con esto podemos cerrar estos rápidos apuntes sobre constantes y variantes del régimen de gobierno en Chile durante los dos últimos siglos. Ellos son apenas un pálido reflejo de los resultados de la investigación más reciente sobre estos temas.

No obstante, dejen, al menos, entrever un vasto panorama con el que toda persona medianamente instruida debe contar. Más aún, un cientista político.

No cabe limitar el análisis de la actualidad política, aún la más próxima, a lo instantáneo, tal como es posible captarlo, por ejemplo, a través de encuestas y estadísticas. El diario acontecer es incomparablemente más complejo, cualquier episodio exige ser encuadrado en el contexto del que procede. Lo cual obliga a emplear métodos más refinados, que vayan más allá de un mero recuento o interpretación de ciertos porcentajes. Sólo así podrán tomarse debidamente en cuenta factores, a veces inaparentes, pero no por eso menos efectivos, que provienen del pasado, pero mantienen una indisputable vigencia. De este género son, por ejemplo, mentalidades, instituciones, prácticas e ideales colectivos. El que desconoce su incidencia sobre el presente, se condena a permanecer confinado en un país ideal —teórico—, sin alcanzar nunca al país real.