

# CRISIS INSTITUCIONAL EN CHILE: PRECEDENTES Y PERSPECTIVAS

BERNARDINO BRAVO LIRA

Según sostiene Bernardino Bravo en las páginas que siguen, sólo tres importantes crisis, con el consiguiente derrumbe del régimen de gobierno, se han producido en los cuatro siglos de historia chilena. La primera en el siglo XIX, a raíz del proceso de Independencia, y las otras dos en el presente siglo, en los años 1924 y 1973.

Al realizar este análisis histórico, el profesor Bravo se detiene en cada uno de esos tres momentos, para concluir en las últimas páginas con algunas perspectivas institucionales como consecuencia de la crisis de 1973 y la posterior aprobación constitucional de 1980.

Entre otros aspectos, el autor afirma que una de las principales novedades de esta Constitución está en la regulación de los partidos políticos "a los que en 1833 se ignoran por completo—dado que no existían— y en 1925 escasamente se mencionan en una sola oportunidad".

**Bernardino Bravo Lira es Abogado de la Universidad Católica de Chile y actual profesor de Historia del Derecho en las Universidades Católica de Chile y de Chile.**

En los cuatro siglos de historia de Chile, sólo en tres ocasiones se ha producido un derrumbe del régimen de gobierno. El primero fue en el siglo XIX, a raíz de la Independencia, y los otros dos en el presente siglo: en 1924 y 1973.

Cada colapso del régimen de gobierno provoca una crisis institucional de cierta duración, que sólo termina cuando se reemplaza al régimen desaparecido por otro, es decir, se vuelve a una situación de normalidad.

La palabra crisis, emparentada con crítica y con criterio, significa revisión, definición. En medicina se la emplea para designar aquel período especialmente decisivo de una enfermedad, en el que está en juego la salud o, incluso, la vida del paciente. Entonces, una de dos: o triunfa el enfermo o triunfa la enfermedad.

En el terreno institucional, la crisis se manifiesta en la falta de formas preestablecidas para ejercer el poder, a las que deban atenerse los distintos gobernantes. Cuando esto sucede, no hay régimen de

gobierno, aunque bien pueda haber gobierno, es decir, alguien que ejerza efectivamente el mando, pero sin sujeción a un marco institucional.

## LA PRIMERA CRISIS

En Chile la primera crisis de este tipo se produjo en 1817, cuando se instituyó un gobierno independiente. En esa oportunidad duró doce años, desde la fecha indicada hasta 1830. En su desarrollo pasó por dos fases, una en que a pesar de no haber un régimen hubo, al menos, un gobierno efectivo, el de O'Higgins (1817-23)<sup>1</sup>, y otra en que se cayó en el desgobierno —la llamada anarquía— que, como es sabido, no tuvo en Chile los caracteres de violencia de otros países iberoamericanos, pero que no por eso fue menos real<sup>2</sup>. Como dice Encina, la anarquía no se puede explicar, hay que sentirla. Quien no la ha sufrido no sabe lo que es vivir al día, bajo el peso de la incertidumbre. Sólo hay una cosa peor que la anarquía: el totalitarismo, la certidumbre de que cada día será peor.

La anarquía terminó en 1830, cuando Portales se hizo cargo del gobierno. Pero Portales no se limitó a ejercer mejor o peor —todavía se discute— el poder. Fue más que un simple gobernante. Fue el artífice de un régimen de gobierno. Es decir, tuvo el talento soberano de no hacerse indispensable, de configurar un régimen capaz de subsistir por sí mismo con independencia de su persona. Por eso, después de su asesinato, el régimen siguió en pie, ya que era capaz de funcionar sin su creador<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ROLDAN, ALCIBIADES, *Los desacuerdos entre O'Higgins y el Senado conservador*, en *Anales de la Universidad de Chile* 82, Santiago (1892-93). EDWARDS, ALBERTO, *Apuntes para el estudio de la organización política de Chile*, en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, 9, 12 y 13, Santiago 1913-1914, hay varias ediciones posteriores, 3ª Santiago 1972. El mismo, *La fronda aristocrática. Historia política de Chile*, en *El Mercurio*, Santiago 1927, hay 8 ediciones posteriores, 8ª Santiago 1982. ORREGO VICUÑA, EUGENIO, *El espíritu constitucional de la administración O'Higgins*, Santiago 1946, hay varias ediciones posteriores.

<sup>2</sup> EDWARDS, nota 1. EYZAGUIRRE, JAIME, *Fisonomía histórica de Chile*, México, 1948, hay varias ediciones posteriores. ENCINA, FRANCISCO ANTONIO, *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*, 20 vol., Santiago 1940-52, vol. 9.

<sup>3</sup> Sobre Portales hay una rica bibliografía. Próximamente, BRAHM, ENRIQUE, *Historiografía de Portales* en BRAVO LIRA, BERNARDINO (editor), *Portales, el hombre y la obra* (en prensa). SOTOMAYOR VALDES, RAMON, *Historia de Chile bajo el gobierno del general Joaquín Prieto*, 2ª ed., 4 vol., Santiago 1900-1903. BARROS ARANA, DIEGO, *Historia Jeneral de Chile*, 16 vol., Santiago 1884-1902, vol. 15. EDWARDS, nota 1. ENCINA, FRANCISCO ANTONIO, *Portales*, 2 vol., Santiago 1934. BRAVO LIRA, BERNARDINO, *Portales la consolidación del Estado constitucional en Chile*, en *Revista Universitaria* 2, Santiago 1979, ahora en el mismo, *De Portales a Pinochet. Gobierno y régimen de gobierno en Chile*, Santiago, 1985. El mismo, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago, 1986.

Los demás países de América española no tuvieron tanta suerte en esta primera crisis. Los más afortunados tuvieron algunos gobiernos más o menos eficientes. Otros, ni siquiera eso. Sólo han conocido el desgobierno, la anarquía y sus excesos. Tales son los riesgos que comportan estas crisis institucionales. Como en medicina, hay pacientes que vencen a la enfermedad y pacientes en los que ella se hace crónica <sup>4</sup>.

## LA SEGUNDA CRISIS

En los años 20 se hunde la mayor parte de los regímenes parlamentarios en el mundo, es decir, de Europa y de América. También el de Chile en 1924. Esta vez la crisis fue algo más breve que la anterior. No obstante, se prolongó por 9 años. En el curso de ella hubo también dos fases. En la primera (1925-31) hay todavía gobierno, sostenido por el coronel Ibáñez, primero como ministro y luego como Presidente. En la segunda (1931-33) Chile se sume en un desgobierno similar al de otros países hispanoamericanos: con sublevación de la escuadra, república socialista y demás <sup>5</sup>.

De esta situación sólo se salió en 1933, merced a una conjunción entre dirigentes partidistas y una figura superior a ellos, el ex Presidente Arturo Alessandri. Ella permitió articular un nuevo régimen de gobierno, que no fue sino la institucionalización de este contrapunto presidente-partidos políticos. Se dio por sentado que, en adelante, la conducción del gobierno debía definirse a través de negociaciones entre el Jefe de Estado y los jefes partidistas que manejaban el Parlamento. Este régimen subsistió, independientemente de las personas que le dieron forma, hasta 1973, es decir, duró 40 años <sup>6</sup>.

Paralelamente en otros países, como por ejemplo Argentina, la crisis abierta en 1930 persiste hasta hoy. Desde entonces el país trasandino ha tenido 26 presidentes, cuyo promedio de duración en el mando, algo más de un año, es inferior incluso al de los gobernantes de Bolivia. En cuanto al Congreso, ha funcionado en forma intermitente. Fue

<sup>4</sup> BRAVO LIRA, BERNARDINO, *Etapas históricas del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa 1811-1980*, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 5, Valparaíso 1980. El mismo, *Historia de las instituciones*, nota 3.

<sup>5</sup> GONGORA, MARIO, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago 1981. BRAVO LIRA, *Historia de las instituciones*, nota 3. El mismo, *Imagen de Chile en el siglo XX. Cultura, sociedad, instituciones*, Santiago 1988.

<sup>6</sup> SILVA VARGAS, FERNANDO. *Un contrapunto de medio siglo: democracia liberal y estatismo burocrático 1924-1970*, en VILLALOBOS y otros, *Historia de Chile*, vol. 4, Santiago 1976. BRAVO LIRA, BERNARDINO, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-73*, Santiago 1978, 2ª ed. 1987. El mismo, *Régimen de gobierno y democracia en Chile 1924-73*, Santiago 1988.

cerrado violentamente seis veces y otras tantas restaurado. Por el momento está en funciones<sup>7</sup>.

### TERCERA CRISIS

Así llegamos al segundo colapso del régimen de gobierno en Chile durante el presente siglo. Con él se abre una crisis de la que aún no hemos salido. Sabemos que comenzó en 1973 y que ha durado ya casi 15 años, pero ignoramos cuánto falta aún para que sea superada. Mejor dicho, como no pertenece a los mortales conocer el futuro, ni siquiera sabemos si esta crisis será algún día resuelta. O bien, si es que la historia de Chile será, de ahora en adelante, semejante a la de esos países iberoamericanos que desde su independencia luchan en vano por estructurar un régimen de gobierno propio.

Con todo, la presente crisis no ha alcanzado hasta el momento la gravedad de las de 1817 o de 1924. Actualmente tenemos todavía un gobierno, más o menos acertado —no es el momento de discutirlo—, que impide a Chile precipitarse hacia el desgobierno y las formas de crisis más dramáticas: la anarquía, la guerra civil, o el caos, como en 1829.

A la luz de lo anterior pareciera que la primera y más urgente necesidad política del país es pasar cuanto antes del gobierno a un régimen de gobierno, único modo de superar la crisis institucional en que se encuentra. No es, pues, el momento de ponerse a disputar sobre quién gobierna, sino de dar forma a un marco institucional dentro del cual debe ejercerse el poder.

Hay que comprender que los tiempos no están para grandes preciosismos para buscar un gobernante al gusto de cada uno, ni menos para aventurarse en ensayos bajo la conducción de políticos fracasados, de otras épocas, o de políticos novatos sin experiencia. A la situación actual puede muy bien aplicarse el refrán **más vale lo malo conocido, que lo bueno por conocer**. Es mejor tener gobierno, aunque no sea perfecto, antes de caer en el desgobierno, con las consecuencias imprevisibles que esto puede traer.

Sin embargo, forjar un régimen de gobierno no es empresa fácil.

### LA EXPERIENCIA DE 1830

Un régimen de gobierno es una construcción institucional. Se caracteriza porque es capaz de funcionar, en cierto modo, por sí mismo, con independencia de las personas concretas que desempeñan los

<sup>7</sup> BRAVO LIRA, *Crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica 1917-1986*, en *Revista de Investigaciones Jurídicas* 10, México 1986.

distintos cargos. El régimen no está hipotecado a un hombre o a un grupo de hombres. En este sentido, su marcha apenas es afectada por los cambios de gobernantes o de su equipo.

En otras palabras, un régimen de gobierno no es una construcción teórica, sino una realización histórica. Por eso su configuración no es ni puede ser obra de ideólogos o constituyentes afortunados. Es obra de hombres de acción, de unos pocos grandes políticos y de la clase política en general.

Así lo demuestra la experiencia histórica. Conviene fijarse en el modo cómo se enfrentaron y resolvieron las crisis de 1817 y de 1924.

En Chile independiente, el primero que logró dar forma a un régimen de gobierno fue Portales. Lo configuró sobre la base de una indisputable supremacía del Presidente sobre el Parlamento.

Esto lo realizó Portales de hecho —se le ha llamado el terrible hombre de los hechos— sin tocar la Constitución de 1828 existente, que consagraba la preeminencia del Congreso sobre el Presidente. Sólo después de establecido el nuevo régimen de gobierno, se lo legalizó mediante una reforma de la Constitución, a la que se conoce bajo el nombre de Carta de 1833.

A diferencia de las otras Constituciones chilenas, ésta es la única que no se dictó con la pretensión de establecer un régimen de gobierno, sino de consolidar uno ya establecido. También es la única que rigió más de 90 años.

Quizás lo más notable del régimen de gobierno instaurado a partir de 1830 fue su flexibilidad para amoldarse a un factor nuevo, como fue el surgimiento y ascenso de los partidos políticos, a contar de los años 1860. Se produjo así un paulatino deslizamiento de la primacía presidencial hacia el gobierno de partido, a través del Parlamento. Esta transformación culmina en 1891, con la implantación del régimen parlamentario o gobierno de gabinete. El Presidente queda relegado al papel, más bien simbólico, de Jefe de Estado, mientras la conducción del gobierno pasa al Ministro del Interior, como jefe de gabinete. Pero para permanecer en funciones este último necesita contar con el apoyo de los partidos que forman la mayoría en el Parlamento. De suerte que, en último término, los conductores del gobierno son los dirigentes partidistas que, entre ellos mismos, componen y descomponen esa mayoría<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> SALAS EDWARDS, RICARDO, *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile*, 2 vol., Santiago 1915 y 1925. SILVA VARGAS, FERNANDO, *Expansión y crisis nacional 1861-1924*, en VILLALOBOS y otros, nota 6. 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 e Historia de las instituciones*, ambos nota 3. VIAL CORREA, GONZALO, *Historia de Chile 1891-1973*, 4 tomos aparecidos, Santiago 1981-1987.

## LA EXPERIENCIA DE 1933

El régimen parlamentario llegó a su fin en 1924. Se planteó entonces la necesidad de reemplazarlo. Con este objeto, principalmente, se elaboró e impuso contra el sentir de los partidos la Constitución de 1925.

Pero mal podía configurarse un régimen de gobierno, que es una realidad institucional, con un papel, aunque se le diera el nombre de Constitución.

En el hecho, hubo tres intentos frustrados de establecer un nuevo régimen. Los partidos fueron los primeros en tratar de lograrlo. A pesar de haber sido los más enconados enemigos de la Constitución de 1925, no tuvieron inconveniente en convertirse en campeones de esa misma Constitución desde que divisaron la posibilidad de utilizarla para recuperar el poder. Pero fracasaron una primera vez en 1925, cuando elevaron a la Presidencia a Emiliano Figueroa. Entonces los partidos se avinieron a prestar concurso a un segundo intento, de otra naturaleza, protagonizado en 1927 por el coronel Carlos Ibáñez, un hombre fuerte, superior a los partidos. Tras la caída de Ibáñez en 1931 los partidos creyeron llegada su hora y elevaron a la Presidencia a Juan Esteban Montero. Pero también fracasaron<sup>9</sup>.

Tras esta experiencia, los partidos comprendieron que por sí solos no podían volver al gobierno y apoyaron a una figura superior a ellos, el ex Presidente Alessandri. La ventaja de Alessandri sobre Ibáñez fue que, en lugar de imponerse a los partidos, supo aprovechar la oportunidad de entenderse con ellos.

Esta conjunción, aceptada originalmente como arreglo transitorio, se institucionalizó bajo la forma de una negociación permanente entre el Presidente y los altos dirigentes partidistas, para dar gobierno al país. Se conformó así un nuevo régimen de gobierno. Se entendió que una parte importante y primordial del papel del Presidente era buscar respaldo partidista para su gestión y una parte importante y primordial del papel de los partidos, concurrir a dar gobierno al país<sup>10</sup>.

## RESTAURACION DEL GOBIERNO DE PARTIDO

Constitucionalistas y constituyentes coinciden hasta ahora en que lo sustancial de la reforma de 1925 fue haber resuelto en favor del Jefe

<sup>9</sup> Sobre estos últimos puntos, SILVA, nota 6. BRAVO LIRA, *Régimen de gobierno y partidos*, nota 6.

<sup>10</sup> BRAVO LIRA, *Régimen de gobierno y partidos*, nota 6. CONGORA, MARIO, *Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la historia de Chile* en *Revista Universitaria* 2, Santiago 1979, ahora en él mismo, *Civilización de masas y esperanza y otros ensayos*, Santiago 1987, p. 183 ss., esp. pp. 187-88.

de Estado la dualidad Presidente-Parlamento. Ese fue sin disputa el propósito de los redactores del texto constitucional. Pero, al cabo de medio siglo, es imposible ignorar que hubo una gran distancia entre lo que ellos intentaron hacer y lo que efectivamente hicieron: cómo, más bien que establecer un régimen de gobierno fundado en la supremacía presidencial, restauraron, sin saberlo, el gobierno de partido.

Conforme a lo anterior, el tránsito del régimen parlamentario al régimen presidencial de gobierno significó concretamente, nada más y nada menos, que una sustitución de los antiguos acuerdos entre dirigentes partidistas por las negociaciones entre el Presidente y los dirigentes de los partidos representados en el Parlamento.

Por eso, el más notorio contraste entre el antiguo y el nuevo régimen de gobierno estuvo en la posición del Presidente frente a los partidos y no, como en general pensaron constituyentes y constitucionalistas, en la posición del Presidente frente al Parlamento, que ahora precisamente pasó a estar condicionada en la práctica por aquélla.

## FACTORES EXTRACONSTITUCIONALES

Como se ve, la configuración del régimen de gobierno tuvo más de casual que de calculada. En ella apenas jugó algún papel la Constitución de 1925, dictada ocho años antes.

En cambio, fueron decisivos factores extraconstitucionales. Algunos, anteriores y superiores a las Constituciones, como la figura del Presidente, que se remonta a la época de la monarquía, o como las oligarquías partidistas, surgidas en la segunda mitad del siglo XIX. A través de ellas afloran dos potentes tradiciones chilenas: la monarquía y la oligarquía. Detrás del Presidente de la República está, como lo reconoció Alberto Edwards, el presidente del reino de Chile<sup>11</sup>, y detrás de los dirigentes partidistas, la serie de oligarquías que ha puesto de relieve Donoso: conservadora, que sostuvo el régimen portaliano; liberal, que impulsó la transición al gobierno de partido, y parlamentaria, que dio vida al gobierno de gabinete<sup>12</sup>.

Así, pues, el nuevo régimen de gobierno de 1933 estuvo construido sobre la base de dos antiguas y arraigadas constantes de la historia institucional chilena. Lo original de este nuevo régimen es el hecho de combinar estas dos tradiciones que hasta 1924 habían sido más

<sup>11</sup> EDWARDS, nota 1. BRAVO LIRA, BERNARDINO, *El presidente en la Historia de Chile*, Santiago 1986.

<sup>12</sup> DONOSO, RICARDO, *Desarrollo político y social de Chile desde la Constitución de 1833*, en LEVENE, RICARDO, *Historia de América*, dirigida por, vol. 9, Buenos Aires 1941, p. 321 ss. BRAVO LIRA, *Orígenes*, nota 8.

bien opuestas. Al presidencialismo de los decenios sucedió, después de 1891, el parlamentarismo. Ahora se conjugan estos dos elementos y aparece la figura institucional, nueva en Chile, de un Presidente negociador que trata con los dirigentes partidistas.

## CONCLUSION

En este contexto, algunas novedades de la Constitución de 1980 podrían llegar a tener significación. Una de ellas es la detallada regulación de los partidos políticos, a los que en la de 1833 se ignora por completo —porque no existían— y en la de 1925 apenas se mencionó de paso una vez.

Otra es el reconocimiento al Presidente, en forma, por demás limitada, de la facultad de disolver el Parlamento.

Dentro de un marco tan general se pueden configurar regímenes de gobierno muy diversos. Su forma dependerá, en el hecho, de múltiples factores. Entre ellos, parece capital la actitud y actuación del Presidente y de los altos dirigentes partidistas, que bien podrían transformarse en sus principales artífices. No ellos solos sin el gobierno, porque esto parece superior a sus fuerzas como se vio en 1925 y en 1931, sino bajo alguna forma de colaboración con el gobierno, al que, por su parte, le sería difícil hacer caso omiso de ellos, como pudo hacerlo Portales en 1830, porque entonces no existían verdaderos partidos ni oligarquías partidistas organizadas.

En todo caso, quienes intenten instaurar un régimen de gobierno deberán contar con ciertos presupuestos o datos básicos, que es imposible desconocer, sin condenarse de antemano al fracaso.

En primer lugar, la preeminencia del Presidente no está amenazada, pues no descansa sobre el frágil articulado de la Constitución, que se puede aplicar y modificar de muchas maneras, sino sobre una realidad institucional bastante más sólida, como es su manejo del aparato estatal y paraestatal. El ex Presidente Allende lo sabía muy bien cuando intentó utilizarlo para imponer una democracia popular.

En segundo término, la atrofia del Congreso en el período 1933-73 no parece fácilmente reversible. Tanto en su función colegisladora como su función fiscalizadora fueron, de hecho, sobrepasadas por formas de legislación extraparlamentarias, como los decretos con fuerza de ley, o por las enormes dimensiones que adquirió el aparato estatal y paraestatal y la amplitud que alcanzaron otras formas de supervisión, como la que ejerce la Contraloría.

En tercer término, la regulación legal de los partidos políticos es una incógnita y no puede ser de otro modo, porque se ignora qué

efectos prácticos podrá tener. En todo caso, más importante que ella es la conducta de hecho de los dirigentes partidistas. Sobre ello no es posible anticipar nada. Pero cabe señalar que será muy distinta según la mentalidad que prevalezca entre ellos: si es parlamentaria, o sea, busca entenderse con los demás, o extraparlamentaria, es decir, pretende imponerse sobre los demás.

Entre los múltiples regímenes de gobierno posibles, en la actual situación de Chile parecen ser más viables los que acierten a dar alguna forma institucional al juego entre Presidente y partidos, es decir, entre el elemento monocrático y el oligárquico.

Conformar un régimen de gobierno no es tarea de todos. Sostener otra cosa sería una burla. Pero en ello está en juego la suerte de todos. Dios quiera que lo tengan en cuenta esos pocos que, por su posición y condiciones, tienen la oportunidad de hacer por tercera vez en la historia de Chile lo que antes de ellos hizo por sí solo un Portales en 1830 y un Arturo Alessandri con los dirigentes partidistas en 1933.