

LA FUNCION CONSULTIVA, UN VACIO SECULAR DENTRO DEL REGIMEN DE GOBIERNO EN CHILE 1874-1973

BERNARDINO BRAVO LIRA

Profesor de Historia del Derecho

S U M A R I O

1. Del gobierno fuerte al estatismo presidencial. 2. El estatismo presidencial. 3. Del estatismo presidencial al estatismo partidista. 4. Un vacío institucional secular. 5. Asuntos de Estado y asuntos de gobierno. 6. El gobierno de partido. 7. Estado y gobierno de partido entre 1874 y 1973. 8. Ausencia de función consultiva y gobierno de partido. 9. Distanciamiento entre gobernantes y personas competentes. 10. Función consultiva y gobierno fuerte. 11. Peligro de los incondicionales. Conclusión.

Desde comienzos de siglo hasta 1973 está viva y pronta a resurgir en Chile la aspiración a establecer un gobierno fuerte. Por tal se entiende un gobierno distinto del gobierno de partido, identificado por encima de todos ellos con los intereses supremos y permanentes de un Estado que, a su vez, se identifica con las exigencias y el carácter también permanente, de Chile.

Este ideal aflora repetidas veces, con distintos hombres y bajo distintas formas: primero, en la década inicial del presente siglo con Pedro Montt¹ y la primera versión del nacionalismo² —de Alberto Edwards (1874-1932)³, Francisco Antonio Encina (1874-1965)⁴ y Gui-

¹Sobre este movimiento, últimamente Silva Vargas, Fernando, *Historia de Chile*, en Villalobos Rivera, Sergio y otros, *Historia de Chile*, vol. 4 (Santiago, 1976) 787 ss.

²Godoy Urzúa, Hernán, *El pensamiento nacionalista en Chile a comienzos del siglo xx*, en *Dilemas* 9 (Santiago, 1973) 32 ss.; Vargas Cariola, Juan Eduardo, *Dos mentalidades políticas a comienzos del siglo xx: los partidos tradicionales y la tendencia nacionalista* en *Revista de Ciencias Sociales* 8 (Valparaíso, 1975) hay separatum, 193 ss, con importantes referencias bibliográficas. Silva Vargas (n 1) 794.

³Silva Castro Raúl, *Don Alberto Edwards* en RCHHG 78 (Santiago, 1933), 5-33, ahora compendiado *Introducción biográfica* en Edwards, Alberto, *La organización política de Chile*, (2ª ed., Santiago, 1955) 9-22. El mismo,

lermo Subercaseaux (1872-1959)⁵; luego en los años 20 con Arturo Alessandri y su campaña en favor del presidencialismo⁶ y con Carlos Ibáñez y la aspiración a depurar y tecnificar la administración estatal⁷; más adelante, en los años 50 con el mismo Ibáñez y la idea de sanear la administración así como con los planes de Jorge Prat (1918-1971) para devolverle un sentido nacional⁸ y finalmente con Jorge Alessandri y su crítica a los hábitos partidistas dominantes. En la década 1963-73, este ideal de gobierno fuerte, casi siempre vinculado a una evocación del régimen portaliano, es relegado a un segundo plano por el de gobierno ejecutor de un programa de partido, destinado a llevar adelante un cambio de estructuras de acuerdo a la ideología del o los partidos gobernantes^{9-10-10a}.

Bibliografía (de Alberto Edwards) en RCHHC 78 (Santiago, 1933) 24-64. Además, últimamente Gazmuri, Cristián, *El pensamiento histórico de Alberto Edwards V.* en Alamos V., María Ignacia y otros, *Perspectiva de Alberto Edwards V.* (Santiago, 1976) 33 a 73.

⁵Eyzaguirre, Jaime, *Historia e imaginación de don Francisco A. Encina*. en M 25 ago 1965, ahora en BACH 73 (Santiago, 1965) 145-6. Feliú Cruz, Guillermo, *Francisco A. Encina historiador* (Santiago, 1967) con una bibliografía de Encina. Donoso Novoa, Ricardo, *Francisco A. Encina simulador*, (2 vol. Santiago, 1969-70). Últimamente, Oviedo Cavada, Carlos, *La "Historia de Chile" de Encina* en M 17 ago 1975 y Lorenzo Schiaffino, Santiago, *Francisco Antonio Encina (1874-1974)* en *Cruz del Sur* 1 (Valparaíso, 1976) 67 ss.

⁶Vargas Cariola, (n 2) 207 ss.

⁷Últimamente, Silva Vargas (n 1) 808-824 y 900-908, y Bravo Lira, Bernardino, *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)* (Depto. de Derecho Público, Fac. de Derecho, Univ. de Chile, Santiago, 1977) hay *separatum* 19 ss, con bibliografía.

⁸Últimamente, Silva Vargas (n 1) 910-926 y Bravo Lira (n 6) esp. 39-40. con bibliografía.

⁹Silva Vargas (n 1) 965-8.

¹⁰Silva Vargas (n 1) 968-72.

^{10a}Silva Vargas (n 1) 972-7.

^{10a}Bertelsen Repetto, Raúl, *Chile, la caída de un régimen en Nuestro Tiempo* 223, (Pamplona, 1973) 71-94. Bravo Lira, Bernardino, *Nueva institucionalidad. Medio siglo de trayectoria institucional en Chile 1924-1973* en *Portada* 43 (Santiago, 1973) 24-29, hay *separatum* Ministerio de Relaciones Exteriores (Santiago, 1974), aparecido sin revisión ni noticia del autor. Bertelsen Repetto, Raúl *La crisis del constitucionalismo chileno en Cruz del Sur* 1 (Valparaíso, 1975) 37-54, ahora en *Anuario de Derecho Ad-*

La aspiración a un gobierno fuerte, portador de los intereses nacionales, se frustró una y otra vez. Vale la pena averiguar por qué. Como se verá, en última instancia, es siempre por una razón institucional; por un elemental desconocimiento de las formas institucionales que un gobierno así presupone.

I. DEL GOBIERNO FUERTE AL ESTATISMO PRESIDENCIAL

En todos los casos se busca configurar ese gobierno fuerte por la vía del poder y sobre la base de una personalidad sobresaliente: a través de reformas en las instituciones de gobierno y bajo el impulso de un hombre enérgico, suficientemente fuerte o hábil, como para imprimir desde arriba nuevo vigor a la acción estatal. Pero por este camino, lo único que en definitiva se consigue es ampliar los medios de acción del presidente, concentrar en él y en sus ministros las decisiones y convertir las instituciones estatales y parac estatales en organismos ejecutores de la voluntad presidencial. De este modo, se deriva en forma cada vez más irremediable hacia una especie de estatismo presidencial, centralista, burocrático e ineficiente.

Falto de una expresión institucional el ideal de un gobierno fuerte pero impersonal se asiló paradójicamente en la figura institucional del Presidente de la República, en la que buscó inconscientemente una escapatoria frente al gobierno de partido. El estatismo presidencial apareció así como la única alternativa frente al partidismo. Pero con ello sólo se consiguió deformar la institución presidencial, al hacer de ella el único soporte —aislado y sin apoyo institucional alguno— de la unidad de acción dentro de la maraña cada vez más complicada de instituciones gubernativas.

En el hecho, todas las ampliaciones que experimentó entre 1891 y 1973 el reducido edificio constitucional contemplado en las constituciones de 1833 y 1925 se anexaron a él a través del presidente: lo mismo, organismos y entidades fiscales, semifiscales y autónomas que instituciones y empresas del Estado o en las que éste tiene participación o dirección¹¹.

ministrativo (Depto. de Derecho Público, Univ. de Chile) I (1975-76) 91-104. Silva Vargas (n 1) 972-7. Bravo Lira, (n 6) esp. 24 y 46 ss.

¹¹Bravo Lira, *Nueva institucionalidad* (n 10) 26 s.

II. EL ESTATISMO PRESIDENCIAL

El rasgo tal vez más decisivo de este estatismo presidencial es la carencia de respaldo y contenciones institucionales para la gestión gubernativa. El presidente fue dotado de toda suerte de órganos ejecutores de su política, pero se le dejó desprovisto casi por completo de instituciones que representaren e hicieren valer frente a él los intereses permanentes del Estado en materias tan vitales como educación, seguridad social, salud pública, estabilidad funcionaria, seguridad interior y exterior, asuntos que ningún gobernante tiene derecho a comprometer con su gestión sin afectar las bases mismas de la convivencia colectiva y por ende la suerte del país. Por eso, no es de extrañar que tales asuntos quedaran demasiado a menudo subordinados a los vaivenes de la política económica del gobierno.

Una excepción en este sentido fue la gradual institucionalización de un Consejo Superior de la Seguridad Nacional a partir del Consejo de Defensa Nacional establecido originalmente en 1925¹². Este consejo no es un órgano ejecutor de las decisiones presidenciales, *subordinado al presidente* y a sus ministros, sino un cuerpo consultivo permanente, que actúa *junto al presidente* para representarle las exigencias también permanentes de los intereses nacionales por los cuales deben velar las instituciones armadas, al tiempo de adoptar decisiones que los afecten. Está compuesto por personas entendidas, que lo integran no por designación presidencial, sino en representación de sus respectivas instituciones y de los intereses nacionales que ellas tienen a cargo. Por tanto, en las materias que son de su competencia hablan con autoridad propia frente al presidente y no como delegados suyos o personas de su confianza, que él puede remover a su voluntad.

Es de sobra significativo que sólo se haya logrado dotar al presidente del respaldo y contención institucional que está en condiciones de prestarle un cuerpo consultivo de esta naturaleza, permanente y generado con suficiente independencia de él, allí donde existía desde antes una autonomía institucional bien definida, como la que hasta

¹²DL 403 (19 mar. 1925), DFL 181 (23 mar. 1960), DS (Guerra) 373 (13 ab. 1960). Vega Velasco, Jorge, *Los servicios fiscales, semifiscales y municipales de la República* (Santiago, 1946) 125. Ministerio de Hacienda, *Manual de la organización del gobierno de Chile* (Santiago, 1960) 27 ss.

ahora distingue a las Fuerzas Armadas de las otras ramas de la administración. El Consejo Superior de Seguridad Nacional se constituyó precisamente sobre la base de los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y del Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas que pasó a llamarse Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional¹³.

III. DEL ESTATISMO PRESIDENCIAL AL ESTATISMO PARTIDISTA

En los demás aspectos del gobierno, toda la gestión de las instituciones estatales y paraestatales dependió en último término del presidente, sin que su actuación tuviera otra contención institucional que la que podía obtenerse indirectamente a través de la regulación del gasto público por el Congreso. Pero este mecanismo, eficaz para la reducida administración del antiguo estado constitucional, se tornó después de 1891 cada vez más insuficiente a medida que progresaba la expansión del aparato estatal y paraestatal. Sin contar con que los decretos de insistencia, los presupuestos propios de instituciones cada vez más numerosas, el recurso a emisiones inorgánicas y su iniciativa exclusiva en materias de gastos públicos permitió al presidente desbordar ampliamente dicha contención. Incluso, se llegó al extremo de costear instituciones de gobierno con cargo a los gastos de la presidencia de la república. Al mismo tiempo, se retaceaban los recursos para sostener instituciones tan fundamentales como la Judicatura, las Fuerzas Armadas o el profesorado. Esta situación se tornó insostenible ya en 1969, como lo mostraron una huelga judicial sin precedentes y el autoacuartelamiento del Regimiento Tacna, ambos por motivos estrictamente profesionales¹⁴.

De esta suerte, el ideal de un gobierno fuerte pero impersonal naufragó en un estatismo presidencial partidista y absorbente, apenas contenido por la moderación personal del presidente por su imposibilidad material de manejarse dentro del laberinto legal y administrativo (en gran parte creación de la Contraloría), de instituciones de su dependencia.

¹³DFL 181 (23 mar. 1960), Art. 1, DS (Guerra) 273 (13 ab. 1960) Art. único.

¹⁴Bravo Lira, *Nueva institucionalidad* (n 10) 25. Silva Vargas (n 1) 976.

En tales condiciones no resultó descabellado, sino por el contrario, demasiado viable un intento como el que protagonizaron en las pos-trimerías del período los partidos gobernantes, de imponer desde el gobierno, con los medios de acción del presidente una transformación total de las instituciones establecidas dictada por su propia ideología. En el plano institucional, el camino estaba abierto; la diferencia entre el estatismo presidencial y el estatismo partidista es más bien de grado que de naturaleza. Bastaba con que el presidente pusiera los medios de acción que tenía en sus manos al servicio de un partido o de una combinación de partidos para que instituciones de tanto relieve como la Judicatura, las Fuerzas Armadas y las asociaciones que aglutinaban a la población por sectores y actividades fueran progresivamente sobrepasadas¹⁵, sin que, como era lógico suponer, dejaran de correr la misma suerte los propios partidos políticos opositores y su reducto institucional: el parlamento.

Sobre este punto es muy elocuente el hecho de que esta presión ejercida desde el gobierno contra las instituciones establecidas llegara a tal extremo que en los últimos meses del régimen de gobierno entre mayo y agosto de 1973, los representantes de todas ellas denunciaron oficialmente que la situación era insostenible: desde la Corte Suprema¹⁶ y el cuerpo de Generales y Almirantes en retiro¹⁷ hasta los dirigentes de las asociaciones gremiales y laborales¹⁸, e incluso la direc-

¹⁵Bravo Lira, *Nueva institucionalidad* (n 10) 27.

¹⁶Oficios de la Corte Suprema al Presidente de la República, 12 abr. 1973, 26 de mayo de 1973, 25 jun. 1973. Los acuerdos pertinentes en *Libro de Actas de Acuerdos ordinarios y extraordinarios del Tribunal pleno de la Corte Suprema de Justicia*, vol. 18, 22-26, 40-41 y 52-76. Cfr. Corte Suprema de Justicia, *Expediente rol P 20-73*, sin foliar, donde está el original del oficio de 26 de mayo de 1973, que fue devuelto a la Corte por el Presidente.

¹⁷Comunicación del Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro al Presidente de la República, 28 de mayo de 1973, en M 29 mayo de 1973 que también publica el oficio de la Corte Suprema al Presidente, de 26 de mayo de 1973. Los anexos confidenciales acompañados por el mencionado Cuerpo de Generales y Almirantes no han sido publicados hasta la fecha. Llama la atención que este documento no haya sido considerado hasta ahora en los estudios sobre la legitimidad del pronunciamiento militar de 11 de septiembre de 1973.

¹⁸Particularmente expresiva es la declaración del Consejo General del Colegio de Abogados de 8 de agosto de 1973, en M 9 ago. 1973.

tiva de alguno de los partidos políticos y los propios partidos mayoritarios a través de la Cámara de Diputados¹⁹. Así, desahuciado de todos, el estatismo presidencial llevó a su fin al régimen de gobierno fundado en la combinación entre prerrogativas presidenciales y atribuciones del congreso.

IV. UN VACIO INSTITUCIONAL SECULAR

Uno de los mayores vacíos institucionales del régimen de gobierno chileno en el período 1874-1973 es el que toca a la función consultiva. El gobernante careció casi por completo de instituciones a través de las cuales pudiera contar con un concurso regular y permanente de personas competentes en las diversas materias sobre las cuales incidía su gestión.

En verdad, este vacío institucional viene de lejos: desde la época en que se redujo el régimen de gobierno a una hábil combinación entre prerrogativas presidenciales y atribuciones del parlamento. Naturalmente, esto no se produjo de golpe, sino poco a poco, a medida que bajo el influjo del constitucionalismo extranjero²⁰ se planteó en Chile el régimen de gobierno exclusivamente en términos de poder, de equilibrio entre presidente y parlamento, con prescindencia de la necesidad de reunir establemente en torno al gobernante las más altas competencias con que podía contar el país. Así sucedió en términos generales a lo largo de todo el siglo que corre desde las reformas constitucionales de 1874 hasta 1973.

El ocaso definitivo de la función consultiva dentro del régimen de gobierno de Chile tiene su expresión más inequívoca en la transformación que experimenta en 1874 el Consejo de Estado. A partir de entonces deja de actuar junto al presidente como cuerpo consultivo en asuntos de gobierno para convertirse en un simple instrumento de los partidos mayoritarios en el parlamento. Con ello desapareció el principal obstáculo institucional que impedía el gobierno de partido. No obstante, el presidente conservó todavía una cierta preeminencia frente al congreso, cuyos últimos vestigios se desvanecieron junto con su intervención en las elecciones parlamentarias en 1891.

¹⁹Acuerdo de la Cámara de Diputados de 22 de agosto de 1973, en M 23 agosto 1973; toda esta documentación en esta Revista, 14 (1973).

²⁰Silva Vargas (n 1) 737.

Esta supresión de la función consultiva es, sin disputa, el más grave reparo que cabe oponer y que de hecho jamás se opuso contra el régimen parlamentario tal como existió en Chile hasta 1924 y sobre todo contra su prolongación bajo formas en este punto apenas diferentes entre 1932 y 1973, en el régimen presidencial diseñado por los constituyentes de 1925.

V. ASUNTOS DE ESTADO Y ASUNTOS DE GOBIERNO

Es cierto que dentro del Estado constitucional chileno nunca llegó a perfilarse una rigurosa distinción entre asuntos de Estado y asuntos de gobierno. Ella no fue imprescindible en la primera fase del Estado constitucional para poner en práctica un régimen de gobierno fundado en la dualidad presidente-parlamento porque entonces no había partidos políticos y no fue posible en las fases ulteriores del mismo Estado constitucional, precisamente a causa de las transformaciones que el surgimiento de partidos políticos impuso a ese régimen de gobierno.

El Estado constitucional no llegó a asentarse en Chile, sino a partir de 1830. La clave de su consolidación fue entonces un régimen de gobierno que conjugó el reestablecimiento de un gobierno eficaz con la introducción de las nuevas instituciones parlamentarias, encargadas de concurrir a la legislación y de velar por la legalidad de la gestión gubernativa. Dentro de ese régimen correspondió al Presidente de la República no sólo dirigir la gestión gubernativa, en calidad de jefe de gobierno, sino sobre todo mantenerla al servicio de los intereses supremos y permanentes del Estado, cuya representación recayó sobre él mismo en calidad de jefe de Estado. Dichos intereses fueron enunciados desde 1833 por la propia constitución bajo la forma de una trilogía que se contiene en la fórmula de juramento presidencial: proteger la Religión oficial del Estado, conservar la integridad e independencia de la República y guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes²¹, es decir: Dios-Patria-Legalidad.

²¹Constitución de la República de Chile 1833, Art. 80. El texto ha sido muchas veces reimpresso: Briceño, Ramón: *Memoria histórico-crítica del*

El presidente fue así antes que gobernante, el garante del régimen instituido. Lo cual le confirió una indisputable preeminencia sobre el parlamento, en cuya generación le cupo, por lo demás, una participación decisiva a través del manejo de mecanismos electorales. Pero esta superioridad del presidente frente al parlamento no descansó tan sólo sobre su poder y sus medios de acción. Tuvo, además, un respaldo institucional cuya principal expresión fue el Consejo de Estado, que contribuyó a dar un tono impersonal a las actuaciones del presidente. El ejercicio de las funciones presidenciales no quedó entregado a las solas luces del presidente y de sus allegados toda vez que, según la gravedad de los asuntos, fue facultativo u obligatorio para el presidente proceder con dictamen o con acuerdo de dicho Consejo, donde una amplia gama de personalidades representativas tenía asiento: altas figuras de la Iglesia, la Judicatura, las Fuerzas Armadas y la Hacienda, así como hombres con experiencia política por haberse desempeñado en cargos de Ministro de Estado o de Agente Diplomático, en el gobierno interior o en las municipalidades²². Por otra parte, el Consejo tenía iniciativa propia en diversas materias como por ejemplo: pedir la destitución de Ministros de Estado y funcionarios y proponer nombramientos para determinados cargos que sólo podía proveer el presidente por este medio²³.

Derecho Público chileno desde 1810 hasta nuestros días (Santiago, 1849), 2ª parte. Bañados Espinosa, Julio, *Constituciones de Chile, Francia, Estados Unidos, República Argentina, Brasil, Bélgica, España y Suiza, concordadas por...* (Santiago, 1889) 5ª parte. Últimamente, Valencia Avaria, Luis, *Anales de la República. Textos constitucionales de Chile y Registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810* (2 vol., Santiago, 1951) 1, 160 ss.

²²Constitución cit. (n 21) Art. 102. No existe un estudio institucional sobre el Consejo de Estado. Sobre sus componentes: Montt Lehuédé, Manuel. S., *Personal del Consejo de Estado 1833-1874* en *CHUNG* 123 (Santiago, 1956) p. 168 a 200, con importantes observaciones sobre el papel que cumplieron. Últimamente, Del Barrio Cortez, Oscar, *Notas sobre la institución del Consejo de Estado en Chile (a propósito de la dictación del DL 1319/76)* en esta Revista, 19-20 (1976), 191-229, con referencias al antiguo Consejo de Estado, su transformación en 1874 y su supresión en 1925.

²³Para su competencia cfr. Constitución cit. (n 21) Art. 104 a 106. Vid. Del Barrio Cortez (n 22) 199 ss.

En este contexto surgieron a partir de la segunda mitad del siglo XIX los partidos políticos como instituciones permanentes: con fines e intereses propios, con dirigentes y organización estables, cada vez más consistente y ramificada. Su razón de ser, fue intervenir regularmente en la vida política a través del gobierno. Por eso su entrada en escena y su actuación trajo consigo un reajuste completo del Estado constitucional.

Por una parte los partidos disputaron al presidente su intervención en la generación del parlamento, en nombre de una libertad electoral que los convertiría a ellos mismos en árbitros de su composición. Entre 1860 y 1890 esta lucha contra la intervención electoral del presidente es uno de los factores determinantes de la transformación del régimen de gobierno. En el curso de ella adquirió el parlamento un nuevo carácter que mantuvo por cerca de un siglo, desde 1874 hasta su disolución en 1973: la de ser instrumento de los partidos²¹.

Por otra parte, los partidos disputaron al presidente su preponderancia dentro del Estado como guardador del régimen instituido en nombre de una libertad religiosa, política y económica que los convertiría a ellos mismos en árbitros de los intereses del Estado. Asimismo entre 1860 y 1890 la actuación de los partidos gira en torno a la oposición entre la trilogía Dios-Patria-Legalidad del primitivo Estado constitucional y la trilogía laicismo-gobierno de partidos-autonomía contractual del Estado liberal-parlamentario. Como resultado de esta pugna fue inevitable la asimilación de los asuntos de Estado a los asuntos de gobierno, sometiéndoles sin restricción al dictado de las oligarquías partidistas que componían y descomponían la mayoría en el parlamento.

En esto consistió precisamente el gobierno de partido que perduró en Chile por cerca de un siglo, desde 1874 hasta 1973. Para la subsistencia del mismo no importó demasiado que se ejercitara, como en el régimen parlamentario, a través de un gabinete que debía contar con el respaldo de esa mayoría en el parlamento o a través de

²¹Bravo Lira (n 6) esp. 26 ss.

un presidente que debía contar con ese mismo respaldo para su gestión, como sucedió en el régimen presidencial. Lo decisivo fue que ya no hubo ninguna forma de hacer andar el régimen de gobierno fundado en la dualidad presidente-parlamento al margen de los partidos políticos.

No es difícil advertir la significación que tuvo la anulación de los cuerpos consultivos dentro de este deslizamiento hacia el gobierno de partido. Sólo así pudo acabarse con el tratamiento especial reservado a los asuntos de Estado, cuya resolución no dependía inmediatamente de los dirigentes de partido, como sucedía con los asuntos de gobierno. En este sentido la transformación de Consejo de Estado en un instrumento de la mayoría parlamentaria en 1874 supuso una doble victoria de los partidos. Por una parte les permitió convertir el principal cuerpo consultivo en sucursal del parlamento y torcer así en su provecho el ejercicio de las funciones presidenciales y por otra, les valió el monopolio de la representación política, ya que en adelante no habrá otra forma de participación en la gestión gubernativa que a través de los propios partidos políticos. A partir de entonces, acción política pasó a ser sinónimo de acción partidista.

Con la anulación del principal cuerpo consultivo se extinguió en 1874 el último vestigio institucional de una distinción entre Estado y gobierno. Se entró así de lleno en una nueva fase del Estado constitucional, dentro de la cual la gestión de los gobernantes no reconoció otro límite que los poderes y medios de acción de que disponían. Así lo declaró, por lo demás, la Corte Suprema en una célebre sentencia donde se pronunció por la validez de los decretos con fuerza de ley²⁵.

²⁵Corte Suprema, sentencia de 13 sept. 1932, esp. considerandos 4 y 5, en *RDJ* 30 (Santiago, 1933) 2ª parte, sección 1ª, p. 42. En su parte fundamental afirma: "dado que la jurisdicción de esta Corte para declarar inaplicables las leyes, alcanza únicamente a los casos que consulta el artículo 86 de la Carta Fundamental, es obvio comprender que, en general, la arbitrariedad de los poderes atribuidos a los cuerpos superiores del Estado sólo se limita por simples doctrinas que inspiran la razón y buen sentido público, ante la necesidad de mantener un equilibrio entre los distintos organismos constitucionales". Cfr. Bravo Lira, Bernardino, *La Corte Suprema y la tradición jurídica de Chile*, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Administrativas y Sociales de la Universidad de Chile* (1974) en prensa.

VII. ESTADO Y GOBIERNO DE PARTIDO ENTRE 1874 Y 1973

En esta fase del Estado constitucional chileno no hubo ningún medio establecido para determinar que los gobernantes —el presidente conjuntamente con el parlamento— subordinaran su gestión a unos fines permanentes del Estado, superiores a todos los gobiernos en cuanto a través de ellos el propio Estado se subordina a su vez a las aspiraciones y exigencias más fundamentales de la nación. Tan es así que ni siquiera se enunciaron de algún modo esos fines, como se había hecho en el primitivo Estado constitucional. En la práctica, este vacío fue llenado por los partidos políticos que en su paso por el gobierno no encontraron mayor obstáculo para informar la acción del Estado y al propio Estado con sus propios ideales. Tal fue el papel que cumplieron en conjunto los partidos de cuño parlamentario —radicales, liberales y conservadores— que por casi tres cuartos de siglo, desde 1874 hasta 1952, hablando en términos generales, compartieron el gobierno. Otro tanto intentaron hacer a su modo los partidos de cuño ideológico —demócratacristianos y marxistas— cuando entre 1964 y 1973 lo monopolizaron. Si los resultados fueron diferentes, ello se debió, antes que nada, a que procedieron de manera muy distinta. Los partidos de cuño parlamentario coincidían en creer en la virtud de la discusión y en las ventajas del compromiso. Por eso aspiraron a entenderse con sus rivales. Los partidos de cuño ideológico coincidían, en cambio, en creerse cada uno depositario de la solución para todos los problemas nacionales. Por eso aspiraron a imponerse a sus rivales.

Las consecuencias del gobierno de partido fueron claramente perceptibles en el medio siglo que transcurre entre 1874 y 1924, sobre todo después de 1891 en que el presidente se conformó con un papel neutral ante el juego de partidos. Asuntos propiamente de Estado quedaron entregados a los vaivenes y contingencias de los compromisos partidistas. Tal fue entonces el caso de la enseñanza, de la justicia o de la seguridad exterior que por su naturaleza debían estar al servicio del país y no de un gobierno o de un partido gobernante. Como tales debían ciertamente ser atendidas por el Estado, pero no manejadas por el gobierno, lo que a fin de cuentas significaba dejar-

las a merced de los partidos mayoritarios en el parlamento a través del presupuesto, los ascensos y los empeños.

El vacío institucional provocado por el ocaso de la función consultiva no se salvó con la reforma constitucional de 1925. Antes bien, persistió y no cesó de ahondarse hasta 1973, a medida que la acción gubernativa ganaba en extensión y diversidad²⁶.

Mientras más amplios y complicados se hicieron los asuntos sometidos al gobierno, mayor fue la falta de cuerpos consultivos junto a los gobernantes, donde ellos encontrarán personas entendidas a quienes consultar sobre el alcance y proyecciones de sus actos.

Para paliar en parte este vacío se constituyeron en los años 30, consejos en algunos ministerios, tales como el Consejo de Economía Nacional establecido por primera vez en 1931²⁷ o el Consejo Superior del Trabajo, establecido en 1934²⁸. Con el mismo objeto, se improvisaron, además, una y otra vez a lo largo de todo el período 1924-73 comisiones de estudio. A través de esos consejos y comisiones se permitió a los interesados participar directamente en el estudio de asuntos de gobierno que les concernían y a los gobernantes consultar el parecer de personas competentes en dichas materias. Tal es su significación institucional. Los sectores y actividades organizados concurren a ellos a través de sus representantes o dirigentes y los entendidos, cada uno personalmente con sus conocimientos.

Pero muchas razones, en las que aquí no cabe detenerse, impidieron que estas formas de participación de los interesados y de los entendidos en asuntos gubernamentales prosperaran hasta llegar a institucionalizarse a través de cuerpos consultivos, formados por miembros permanentes y especializados. En primer término, la composición de esas comisiones de estudio quedó al arbitrio de quien las convocaba: el parlamento, el presidente o alguno de sus ministros y aún, en el caso de los consejos, dependió en definitiva del presidente o de sus ministros. Por otra parte, su campo de acción fue en todos

²⁶Bravo Lira, *Nueva institucionalidad* (n 10) p. 27.

²⁷Cfr. ds (Fomento) 918 (30 may. 1931); Alvarez Andrews, Oscar, *Historia del desarrollo industrial de Chile* (Santiago, 1936) 351 s. DL 521 (31 agos. 1932) y L. 5.453 (31 jul 1934). Alvarez, *op. cit.* 352 s. ds (Hacienda) 3.300 (26 oct. 1934) y ds (Hacienda) 3.310 (26 oct. 1934). Alvarez, *op. cit.* 353 ss.

²⁸ds (Trabajo) 482 (30 may. 1934) y ds (Trabajo) 925 (30 oct. 1934). Anónimo, *Breve Historia del Ministerio del Trabajo en Legislación Social de América* (Edit. Ginebra. Santiago, s/f 1938?) CII y CIII.

los casos estrechísimo tanto en el tiempo como en la materia: ocasional y reducido a puntos fijados cada vez por los propios gobernantes. De ahí que los integrantes de estas comisiones o consejos no pudieran llegar a tener nunca frente a ellos ni la representatividad e independencia propia de los miembros permanentes de un cuerpo consultivo, ni tampoco abocarse a su cometido con la estabilidad y dedicación de tales.

VII. AUSENCIA DE LA FUNCION CONSULTIVA Y GOBIERNO DE PARTIDOS

Por lo demás, dentro del régimen de gobierno existente hasta 1973, tampoco era factible ni al presidente, ni al parlamento constituir en torno suyo un equipo estable de personas competentes. Esto había conducido de una u otra forma al fin del gobierno de partidos, desplazado precisamente por un gobierno fuerte, 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, quienes rechazaban la inclusión de figuras ajenas a sus filas y con más razón si pertenecían a partidos rivales y, por otro lado, de los partidos de oposición, porque ellos tampoco admitían que sus militantes más calificados pasaran a colaborar con un gobierno al que aspiraban a reemplazar.

Esta actitud combativa y vigilante de los partidos políticos por otra parte muy explicable si se atiende al papel que de hecho habían adquirido dentro del régimen de gobierno, contribuyó más eficazmente que ningún texto constitucional a mantener dicho régimen dentro de la dualidad presidente-parlamento, sin dar cabida a que por transformación de esos consejos o comisiones de estudio llegaran a constituirse cuerpos consultivos permanentes junto al presidente o al parlamento, con los cuales se llenara el vacío institucional del régimen.

Es de notar que para mantener su propia posición en el parlamento y frente al presidente los partidos acudieron a una serie de prácticas surgidas bajo el régimen parlamentario, pero que persistieron y se perfeccionaron sin cortapisas bajo el régimen presidencial. Entre ellas se destacan el *pase del partido* para que sus militantes asumieran cargos o responsabilidades que según la constitución eran de designación presidencial, la *orden de partido* para que abandonaran o

permanecieran en ellos, por no decir nada del *reparto* o "*cuoteo*" de cargos públicos entre sus militantes cuando pasaban a ser partido de gobierno²⁹.

Apenas cabe reprochar a los partidos estas formas de condicionar la acción presidencial. En realidad, al defender así su propio papel dentro del juego presidente-parlamento, pasaron a ser los mejores sostenedores del régimen de gobierno. Después de todo, el tránsito del régimen parlamentario existente hasta 1924 al régimen presidencial puesto en práctica a partir de 1932, no significó en el hecho ni más ni menos que una substitución de los antiguos acuerdos entre dirigentes partidistas por negociaciones entre ellos y el presidente³⁰. El presidente abandonó su neutralidad frente al juego de partidos para tratar directamente con los dirigentes partidistas. Así pues, el contraste más notorio entre el nuevo y el antiguo régimen de gobierno estuvo en la posición del presidente frente a los partidos y no como en general pensaron los constituyentes y constitucionalistas, en la posición del presidente frente al parlamento, que en el hecho, pasó a estar condicionado por los partidos³¹. Tan cierto es esto, que el régimen de gobierno entró en descomposición a partir de 1964, apenas cesó esta polaridad presidente-partidos, al transformarse el presidente en ejecutor de un programa partidista³².

IX. DISTANCIAMIENTO ENTRE GOBERNANTES Y PERSONAS COMPETENTES

Con todo, si el condicionamiento de la gestión presidencial por los partidos fue un factor decisivo en la subsistencia del régimen de gobierno, no por eso dejó de agravar el vacío institucional del mismo

²⁹Hasta ahora estas prácticas no han sido estudiadas ni por los constitucionalistas ni por los historiadores de los partidos políticos cfr. bibliografía disponible en Bravo Lira (n 6) 36 n 33, y 37 n 34. Se refieren ellas, Silva de la Fuente, Alejandro, *Cuestiones constitucionales 1924-1947* (Santiago, 1948) recopilación de artículos periodísticos, esp. 248 ss. Guíñez Carrasco, Julio Enrique, *Interpretación de la evolución social y política de Chile desde 1932 a 1952*, (memoria U. de Concepción. Concepción, 1965) esp. 62 y 102. Silva Vargas (n 1) 953.

³⁰Bravo Lira (n 10) 43-44.

³¹Bravo Lira (n 10) 44 ss.

³²Guzmán Brito, Alejandro. *El régimen constitucional de 1925 y los partidos políticos*, en M 12 jun. 1977.

en lo que toca a la función consultiva, sobre todo a partir de los años 50, cuando los partidos políticos se tornaron impotentes para contener el alejamiento de los grandes talentos, cada vez más extraños a sus manejos y combinaciones.

Quienes tenían vocación para el servicio público más bien que para la lucha por intereses particulares de grupo o de personas, rehusaban actuar subordinados a un partido y sin su padrinazgo les resultaba cada vez más difícil ingresar a los cuadros de las instituciones estatales y paraestatales y hacer carrera dentro de ellas. Por otra parte, tampoco la Judicatura, pese a su cada vez más sólida independencia institucional del gobierno, ni las Fuerzas Armadas o la Contraloría, pese a su autonomía institucional frente al gobierno, se encontraban en condiciones de atraerlos, dada la desmedrada situación en que de ordinario fueron mantenidos por políticos y gobernantes sujetos a toda suerte de condicionamientos por los partidos. A despecho de los esfuerzos que una y otra vez se hicieron por salvarla, la distancia entre gobernantes y personas competentes pasó a ser un factor de debilidad endémico en el régimen de gobierno chileno durante las dos décadas que corren entre 1952 y 1973.

En la década final, este distanciamiento dio pie a que los partidos intentaran compensar esta debilidad del gobierno mediante su propia ideología, como lo hicieron desde que en 1964 recuperaron la presidencia para un hombre de sus filas. Surgió así, entre 1964 y 1973, dentro de las instituciones estatales y paraestatales subordinadas al presidente, una suerte de administración superpuesta, cuyo exponente más llamativo fueron primero los llamados *asesores* impuestos por la democracia cristiana³³ y luego los *interventores*, impuestos por la Unidad Popular. Donde tales figuras no tuvieron entrada, fue en aquellas instituciones estatales como la Judicatura, las Fuerzas Armadas o la Contraloría, cuya independencia o autonomía institucional frente al presidente estaban amparadas por una jerarquía interna propia y no por simples textos constitucionales o legales. Por eso, también fueron estas instituciones ajenas a los intereses partidistas las únicas que en esta fase final del régimen representaron frente a los gobernantes, cada una en la esfera de su propia competencia y por los medios institucionales a su alcance, los intereses permanentes del Estado

³³Silva Vargas (n 1) 974.

que respectivamente tenían a su cargo: la guarda del derecho en el caso de la Judicatura, la salvaguarda de la seguridad interior y exterior en el caso de las Fuerzas Armadas y el resguardo de la legalidad en la gestión financiera y gubernativa en el caso de la Contraloría.

X. FUNCION CONSULTIVA Y GOBIERNO FUERTE

El examen de los intentos de erigir en Chile un gobierno fuerte, repetidos desde 1906 en adelante es por demás ilustrativo. Entre todos ellos, el más elocuente es, sin duda, el protagonizado por el General Ibáñez entre 1927 y 1931, porque ningún otro se llevó a cabo con tantas condiciones favorables como éste.

Mientras se trató de superar la descomposición política reinante, Ibáñez contó con el concurso del grueso de los elementos más calificados. Estos se lo prestaron por encima de los partidos y tolerando diversos excesos, más inútiles que delictivos, debidos sobre todo al celo mal entendido e inexperiencia de los colaboradores de Ibáñez. Si Ibáñez no consiguió entonces establecer un gobierno fuerte fue porque para ello no basta con una personalidad sobresaliente, poder y buenas intenciones. Hace falta, además, otra cosa: saber ganarse y retener establemente el concurso de los que *saben* y de los que *pesan* en la vida nacional. Es decir, aglutinar permanentemente en torno al gobernante, a las personas más competentes, los representantes del saber y a las figuras más influyentes, los representantes de las otras actividades nacionales. Y esto no puede lograrse por medio de la represión o de la desconfianza, sino a través de una acción encaminada a buscar decididamente su concurso voluntario, lo que a su vez, supone instituciones que les brinden acceso regular a los gobernantes. Sólo así el gobierno será fuerte, porque estará en condiciones y en disposición de acoger toda iniciativa de bien público, sin importar de donde venga, de suerte que sus promotores tampoco tendrán necesidad de acudir a otra parte para llevarlas adelante, ni menos a los adversarios del gobierno. Si no se pretende aplastar la inteligencia y la iniciativa de los gobernados, como en los regímenes totalitarios, no hay otro camino que atraer a sus portadores, que proponerse decididamente ganar el voluntario concurso de las figuras prominentes del saber y de las otras actividades nacionales. Tal es una de las

principales funciones de los cuerpos consultivos: procurar a los gobernantes este respaldo de personas entendidas e influyentes, que es la mejor garantía de acierto en su gestión y, al mismo tiempo, condición indispensable para que esa gestión se convierta en factor de unidad entre los diversos sectores que componen la población. Por no tenerlo en cuenta fracasó Ibáñez en 1931, como fracasaron los otros conatos de erigir un gobierno fuerte anteriores o posteriores al suyo.

XI. PELIGRO DE LOS INCONDICIONALES

Ahí está, en última instancia, la razón de que este gobierno de Ibáñez más decisivo en la configuración de la institucionalidad chilena del medio siglo que corre entre 1924 y 1973 que la reforma constitucional de 1925³⁴ en definitiva no pasara de ser un intermedio entre el gobierno de partidos de la época parlamentaria —restaurado por primera vez con el parlamento de 1926— y el gobierno de partidos, restaurado otra vez también con el parlamento en 1932.

Ante una emergencia grave, de la cual ningún gobierno está a cubierto, como fue la depresión económica mundial de 1929, Ibáñez abandonó bruscamente la presidencia, a pesar de contar con el apoyo masivo de la población, de las organizaciones sindicales y de las fuerzas de orden, así como con el respaldo de las Fuerzas Armadas. La determinación de dejar el mando no le fue impuesta por nadie. Se debió fundamentalmente a que en esa coyuntura crítica, más para el país que para su gobierno, Ibáñez comprobó que no podía contar dentro del propio país con el respaldo de sectores calificados, cuyo distanciamiento sus incondicionales no supieron advertir a tiempo en toda su significación, ni tampoco, por tanto, conjurar. Esto no podría remediarse con medidas de fuerza, ni con concesiones, que a esas alturas sonaban y eran efectivamente una confesión de debilidad.

Lo notable de este desenlace, tan súbito como previsible, si se sigue la trayectoria de su gestión, es que no fue provocado por el desgaste del gobierno, ni por obra de sus enemigos, sino por los errores de sus incondicionales. Demasiado confiados en el prestigio que el gobierno había ganado con sus realizaciones, se dejaron absorber por las tareas inmediatas de gobierno y desatendieron su base de sustentación entre los sectores más calificados, que al principio le ha-

³⁴Vid. n. 7.

bían prestado ampliamente su concurso: intelectuales, profesionales, políticos y gremiales. Llegó de esta suerte, un momento en el cual demasiadas personalidades influyentes se sintieron extrañas al gobierno, de modo que cuando lo vieron enfrentado a una situación extraordinaria, en lugar de cerrar filas en torno a él, se apresuraron a tomar posiciones cerca de quienes dentro y fuera de Chile trabajaban en su contra. Así, de la noche a la mañana, el escaso pero experimentado número de sus adversarios se encontró convertido en un núcleo capaz de aspirar a su sucesión. Ibáñez no fue derribado. Su súbita partida, cogió por sorpresa no ya a sus enemigos, sino incluso a sus propios partidarios. Abandonados por su jefe y desprestigiados, los ibañistas dejaron el campo abierto a los grandes usufructuarios de su obra. De esta manera se cerró el paréntesis ibañista y se reestableció al cabo de pocos meses, pero no sin dificultades, en diciembre de 1932, el gobierno de partidos que perduró por espacio de cuatro décadas, hasta septiembre de 1973.

Sobre este retorno de los antiguos partidos de la época parlamentaria tras el fin del gobierno de Ibáñez no deja de ser ilustrativo el hecho de que los dos primeros presidentes de la etapa que se abre en 1932 fueran precisamente Arturo Alessandri (1932-38) y Pedro Aguirre Cerda (1938-41): el presidente y el jefe de gabinete a quienes la intervención militar de 1924 había arrojado del gobierno.

C O N C L U S I O N

La historia no se repite. Tampoco hay fórmula fija para configurar un gobierno fuerte. Por eso en este terreno es más discutible que en cualquier otro hablar de lecciones de la historia. Con todo, una cosa parece fuera de discusión: de existir tales lecciones, rara vez son comprendidas por quienes podrían aprovecharlas.

No sin razón dijeron los antiguos: *los dioses ciegan a quienes quieren perder*. Lo que en términos cristianos expresó Bossuet con palabras impresionantes: *cuando Dios decreta el fin de los imperios, siempre el espíritu de vértigo en sus consejos: no saben ya lo que hacen, están perdidos*³⁵.

³⁵Bossuet, Jacques-Bénigne, *Discours sur l'histoire universelle*, III parte, cap. VII. El texto reza: "quand il (Dieu) veut lâcher le dernier (contre-

Tan cierto es que ningún gobierno tiene razón para sentirse fuerte si no cuenta con el respaldo de los portadores del saber: de las personas más competentes por su ciencia o por su experiencia en los distintos campos de la vida colectiva. De ahí la urgencia de institucionalizar en alguna forma la función consultiva³⁶. Su ausencia fue el principal factor de debilidad del gobierno en Chile entre 1874 y 1973*.

Abreviaturas

BACH *Boletín de la Academia chilena de la Historia*, Nº 1 (Santiago, 1933), publicación en curso. DFL. Decreto con fuerza de ley. DL. Decreto-ley. DS. Decreto supremo. L. Ley. M. *El Mercurio*. Diario, Nº 1 (Santiago 1º jun. 1901), publicación en curso. RCHHC *Revista Chilena de Historia y Geografía*, Nº 1 (Santiago, 1911), publicación en curso. RDJ *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales*, Vol. 7-47 (Santiago, 1910-50), desde 1950: *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Gaceta de los Tribunales*, vol. 48 (Santiago, 1950), publicación en curso. RDP *Revista de Derecho Público*, Nº 1 (Santiago, 1963), publicación en curso.

coup) et renverser les empires, tout est faible et irrégulier dans les conseils. L'Egypte, autrefois si sage, marche enivrée étourdie et chancelante, parce que le Seigneur a répandu l'esprit de vertige dans ses conseils; elle ne sais plus ce qu'elle fait. elle est perdue".

*Sobre la distinción entre potestad y autoridad y sus proyecciones jurídicas son fundamentales los trabajos de Alvaro D'Ors. Vid. esp. *Una introducción al estudio del Derecho* (Madrid, 1963, 2ª ed. considerablemente enriquecida, Valparaíso, 1976) 40-43, 97 ss, 109 ss y más latamente *Autoridad y Potestad* en *Lecturas Jurídicas* (México, 1964) ahora con *Addenda* (1972 y 1973) en *Escritos varios sobre el derecho en crisis* (Roma-Madrid, 1973) 93 a 108.

*El presente trabajo es un anticipo de un estudio sobre "función consultiva y gobierno fuerte", en preparación.