

DEL ESTADO MODERNIZADOR AL ESTADO SUBSIDIARIO TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DE CHILE 1891-1995*

BERNARDINO BRAVO LIRA
 Universidad de Chile

El siglo XX marca el fin del Estado modernizador, llamado a promover la felicidad del pueblo. Tras una larga crisis, este ideal dieciochesco se hunde con la caída del Estado totalitario de la Unión Soviética, su versión más radical, y de sus alternativas más moderadas, como un socialismo democrático en Francia o una democracia cristiana en Italia.

Chile no esperó estos desmoronamientos. Se anticipó a abandonar este ideal y a emprender un camino diferente, el del Estado subsidiario, que en lugar de pretender regular desde arriba las actividades del pueblo, apela al empuje e iniciativa de las personas y organizaciones intermedias. El tránsito de uno a otro tipo de Estado es una de las claves de su trayectoria institucional en el siglo XX.

Pero éste no es sino el final de una larga historia que se remonta a mediados del siglo XVIII. Chile es uno de los países del Nuevo Mundo donde mejor puede seguirse lo que cabe llamar el ciclo histórico del Estado modernizador. Impulsado desde la década de 1760 por la minoría dirigente, el Estado modernizador llegó a su apogeo tras la revolución de 1891 y tuvo su última gran manifestación en las planificaciones globales de mediados de la década de 1960 y comienzos de la siguiente.

En el curso de estos dos siglos largos, cabe distinguir tres grandes momentos. En primer término, el tránsito del Estado judicial al Estado modernizador, bajo la monarquía ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII y su acción reformadora, que se prolonga y llega a su plenitud bajo la república ilustrada entre 1830 y 1860. De esto nos hemos ocupado en otro estudio¹.

* Abrev.: EP = Estudios Públicos, Santiago; M= El Derecho Público, Santiago; RDJ = Revista de Derecho y Jurisprudencia, Santiago; RCHHD = Revista Chilena de Historia del Derecho, Santiago; REHJ = Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, Valparaíso.

Este trabajo es parte de un proyecto de investigación financiado por FONDECYT.

¹ BRAVO LIRA, Bernardino, *El absolutismo ilustrado en Hispanoamérica. Chile 1760-*

En segundo término, está el apogeo y agotamiento del ideal de Estado modernizador en el siglo XX, del que queremos tratar aquí.

El Estado modernizador

Según es sabido, este modo de concebir y conformar el Estado caracteriza toda una época de la historia de Europa e Hispanoamérica. Se remonta a la Ilustración y puede decirse que constituye la expresión institucional del ideal político de la misma. Para ella el papel del gobernante no se reduce, como hasta entonces se entendía, fundamentalmente a la justicia. Más allá de eso, el gobernante está llamado a procurar la felicidad del pueblo².

A tono con esta ampliación de los fines del Estado, se amplían también su radio de acción y sus medios de acción. Es decir, el gobierno asume, en cierto modo, una dimensión empresarial, mucho más ambiciosa que la primordialmente judicial prevaleciente hasta la época. Como los antiguos oficiales no bastan para llevar adelante esta gestión gubernativa, se monta al efecto toda una red de oficinas de gobierno. Se opera así, poco a poco, una transformación institucional de gran alcance. El Estado judicial de oficios deja paso a un Estado administrativo de oficinas.

Esta conformación institucional del Estado modernizador tornó posible una nueva manera de gobernar: por ministerios. Es decir, todas las oficinas que componen la Administración estatal funcionan bajo la dependencia, subordinación y corrección disciplinaria de los secretarios o ministros. Este modo de ejercer el poder, condujo a una concentración de la actividad política en una minoría dirigente o clase política, que manejaba el gobierno y la administración. A ella le correspondía decidir lo que convenía o no convenía al pueblo, es decir, al país entero³.

1860: de Carlos III a Portales y Montt, Santiago 1994.

² Sobre la felicidad pública como ideal de gobierno existe una copiosa bibliografía. Por todos, MARAVALL, José Antonio, *La ideal de felicidad en el programa de la Ilustración*, en AUBRUN, Vicent, *Mélanges offerts à...*, París 1975, ahora en sus *Estudios de la historia del pensamiento español (siglo XVIII)*, Madrid 1991. MATIS, Herbert (ed.), *Von der Glückseligkeit des Staates*, Berlín 1981, con trabajos de dieciocho especialistas. Para Hispanoamérica, PÉREZ PERDOMO, Rogelio, *El formalismo jurídico y sus funciones económico-sociales. Estudio teórico y análisis exploratorio del papel de las ideas jurídicas en el siglo XIX, venezolano*, tesis doctoral, Caracas 1974 (a multicopia). MANGABEIRA, Roberto Unger, *Law in Modern Society Toward a Criticism of Social Theory* Nueva York 1975. BRAVO LIRA, Bernardino, *Metamorfosis de la legalidad. Forma y sentido de un ideal dieciochesco*, en RDP 31-32, Santiago 1982. TRAZEGNIES, Fernando de, *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*, Lima 1992.

³ Para 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 America*, Cambridge 1975. BRAVO LIRA, Bernardino, *Oficio y oficina, dos etapas en la historia del Estado Indiano*, en *Anuario Jurídico Ecuatoriano* 5, Quito 1980, ahora en el mismo, *Derecho común y derecho propio en el Nuevo Mundo*, Santiago 1989. El mismo, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica. Siglos XVI al XX*, Valparaíso 1989.

Tal era la situación existente en Chile al despuntar el siglo XX, tras el triunfo de la oligarquía en la guerra civil de 1891. Con él pareció consolidarse para siempre un predominio sin contrapeso de los partidos políticos. Este fue el punto de partida de la trayectoria institucional en la presente centuria.

A lo largo de ella se intentó realizar el ideal dieciochesco del Estado modernizador sucesivamente de dos maneras: el Estado gendarme del liberalismo que, con el propósito de imponer la libertad a los ciudadanos, somete sus actividades a una regulación uniforme, y cuando éste fracasa, el Estado de bienestar que, con el propósito de restablecer la seguridad, somete las actividades de los ciudadanos a una regulación restrictiva.

Contraposición Estado-sociedad

Presupuesto común al Estado modernizador en estas dos fases fue la contraposición Estado-sociedad. De ella dependió el grado de vigencia que logró alcanzar, más o menos efectiva según la medida en que este dualismo llegó a hacerse realidad. En otras palabras, el Estado modernizador supone una contraparte: la sociedad política, que a diferencia de la comunidad política carece de imperio. Es decir, no tiene una consistencia propia, que subsista por sí misma frente al Estado y, por tanto, tampoco una organización y poderes diferentes del Estado, subordinados a él, pero capaces de actuar por sí mismos e, incluso, frente al propio Estado.

La sociedad política, por tanto, se reduce a una suma de individuos iguales entre sí y con los mismos derechos y, por ende, aislados e indefensos frente al Estado, ya que en ella no hay cabida para cuerpos ni poderes intermedios entre aquél y las personas. Atomizada y desarmada esta sociedad política, modelada desde el Estado, carece de medios propios para limitar su acción estatal y proteger a sus miembros frente a ella.

Tanto el Estado liberal como el socialista se basan en esta contraposición. Difieren, eso sí, en los términos de esta relación. Mientras en la versión liberal del Estado modernizador el centro de gravedad está, por así decirlo, abajo, en los individuos; en la socialista está arriba, en el Estado. En la primera, la sociedad tiende a absorber al Estado, a través de su minoría dirigente, en tanto que en la segunda el Estado tiende a absorber a la sociedad, a través del partido gobernante⁴.

⁴ Sobre la génesis y sentido de esta contraposición Estado-sociedad, BRUNNER, Otto, *Land und Herrschaft*, Viena 1965⁵, esp., pp. 115 ss. SCHIEDER, Theodor, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit*, Munich 1958. EHMKE, Horst, *Staat und Gesellschaft als Verfassungstheoretischer Problem*, en SMEND Rudolf, *Festschrift*, Tübinga 1962. CONZE, Werner (ed), *Staat und Gesellschaft in deutschen Vormärz*, Stuttgart 1962, con estudios de varios especialistas. ANGERMAN Erich, "Das Auseinandertreten von Staat und Gesellschaft im Denken des 18. Jahrhundert" en *Zeitschrift für Politik* 10, 1963, ahora en BOCKENFOERDE, Ernst-Wolfgang (ed.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976, con trabajos de diversos especialistas. BOCKENFOERDE, Ernst Wolfgang, "Lorenz von Stein als Theoretik der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat", en BRUNNER, Otto, *Festschrift*, Gotinga 1963. El mismo "Die Bedeutung der Unterschied

Ninguna de estas formas del Estado modernizador logró prevalecer del todo en el Chile del siglo XX. De hecho, una y otra fueron desbordadas por la auto-organización de la población. De ahí que, en la práctica, el grado de contraposición entre Estado y sociedad fuera limitado. Además, a medida que avanza el siglo, esta contraposición se desdibuja. Por encima y al margen del derecho codificado, contenido en la constitución y las leyes, diversos sectores de la población se organizaron y no tardaron en constituir una trama de grupos intermedios entre las familias y el Estado. A través de ellos el pueblo organizado pudo volver a jugar un papel activo en la vida nacional, en cierto modo similar al que tuvo antes de la implantación del constitucionalismo.

Estado subsidiario y comunidad consociacional

Estamos aquí, pues, ante una doble transformación: del Estado y de la población. Ambas se condicionan mutuamente. Al descrédito del Estado modernizador corresponde el auge del movimiento asociativo en los distintos estratos de la población. Todo lo cual culmina en un verdadero viraje. Se abandona el ideal de Estado modernizador y se configura un Estado subsidiario, que, en lugar de erigirse en único poder, llamado a regular desde arriba las actividades de los ciudadanos, apela a la iniciativa de las personas y organizaciones intermedias. Con ello se cierra la etapa histórica del Estado constituido en tutor o mentor del pueblo, en nombre de su felicidad.

Uno de los aspectos más notables de estas transformaciones es la permanencia, en medio de ellas, como eje, de las instituciones básicas del Estado chileno, anteriores a la modernización. En primer término, la trilogía Presidente-Judicatura-Fuerzas Armadas, pilares de la institucionalidad, cuyos orígenes se remontan al Estado judicial de la temprana Edad Moderna. Junto a ellas subsisten también la Iglesia y la Administración. Pero nacida esta última con el Estado modernizador, sus dimensiones se reducen en la misma medida en que el ámbito de acción del Estado subsidiario es más pequeño.

En todo caso, esta persistencia de las instituciones fundamentales del Estado dista mucho de ser inmovilismo. Antes bien, según veremos, todas ellas se rea-

von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart", en HEFERMEHL, Wolfgang, *Festgabe*, Stuttgart 1972, ahora ambos en BOCKENFOERDE, E.W., *Recht, Staat, Freiheit*, Francfort 1991. BOBBIO, Norberto, *Società e Stato de Hobbes a Marx*, Turín 1973. El mismo, *Thomas Hobbes*, Milán 1989, trad. castellana, Barcelona 1991. RIEDEL, Manfred, *Bürgerliche Gesellschaft und Staat bei Hegel*, Neuwied 1970. GARCÍA-PELAYO, Manuel, "Las organizaciones de intereses y la teoría constitucional", en *Politeia* 4, 1975, ahora en El mismo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid 1977. ENGELHARDT, ULRICH Y OTROS (ed.), *Soziale Bewegung und politische Verfassung*, Stuttgart 1976. QUARITSCH, Helmut (ed.), "Von den ständischen Gesellschaft zur bürgerliche Gleichheit", en *Der Staat*, cuaderno 4, Berlín 1980, pp. 109-130, con trabajos de varios especialistas. BRAVO LIRA, Bernardino, "Ilustración y representación del pueblo en Chile 1760-1860. De la comunidad política a la sociedad política", en *Política* 27, Santiago 1991. El mismo "Sociedad de clases y representación electoral en Chile 1860-1924", en *Revista Chilena de Historia del Derecho* 18, Santiago 1991.

justan en función del papel que ahora juegan la población, en la vida nacional y los partidos políticos y el parlamento, en el gobierno.

Al respecto, adelantemos que no se trata de un capítulo más en la historia del Estado modernizador, sino del tránsito de esa etapa histórica a otra diferente. Se rompe con el ideal ilustrado de gobierno y, por tanto, con la pretensión estatal de conformar desde arriba a la comunidad. Se habla de Estado subsidiario, se reduce la amplitud de su gestión y de sus instituciones y, en lugar de imponerse a una reglamentación de la actividad de las personas y organizaciones intermedias, se apela a su empuje para sacar adelante el país.

En suma, este Estado subsidiario cobra forma en la medida en que, de hecho, se pasa de una sociedad política, atomizada y regulada por el Estado -bajo el signo liberal primero y socialista después- a una suerte de comunidad consociacional que combina una acción limitada del Estado con el dinamismo de las personas y cuerpos intermedios que componen la población.

Tal es, a grandes trazos, el tema que pretendemos abordar. Como es de esperar, por tratarse de una historia tan reciente, no disponemos todavía de obras de conjunto⁵. En cambio, abundan estudios y análisis parciales, por cierto de valor muy desigual. Además la bibliografía disponible recae de preferencia sobre el mundo oficial, del gobierno, los ministerios y los partidos y es, en cambio, más bien rara en lo tocante a las organizaciones intermedias. De ahí que en esta materia la exposición se apoye mayormente en investigación directa. De todos modos, de la bibliografía más específica se da cuenta en cada caso en las notas de pie de páginas.

El presente estudio no puede tener sino el carácter de una aproximación al tema. De ahí que nuestro propósito sea fundamentalmente descriptivo. Se reduce tan solo a exponer, en el espíritu de Ranke, como sucedieron propiamente las cosas.

La exposición misma comprende tres partes que corresponden a otros tantos momentos de la trayectoria institucional de Chile en el siglo. La primera está dedicada al Estado liberal parlamentario (1891-1924) y su correlato, la contraposición Estado-sociedad. La segunda trata del Estado interventor y presidencial (1924-1973) y la tensión entre estatismo y organizaciones intermedias. Por último, la tercera tiene por objeto al Estado subsidiario, cuyo punto de partida es el viraje que se produce desde 1973 en adelante.

⁵ Para el Estado liberal parlamentario, EDWARDS VIVES, Alberto, *La fronda aristocrática. Historia política de Chile*, Santiago 1928. SILVA VARGAS, Fernando, "Historia del siglo XX chileno 1900-1975", en *El Mercurio* 1º de junio de 1975. El mismo, "Historia de Chile", en VILLALOBOS Y OTROS, *Historia de Chile*, 4 vols., Santiago 1974-76, vol. 4. VIAL CORREA, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973)*, en curso de publicación, Santiago 1981, 1 pp. 541 ss. BRAVO LIRA, Bernardino, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago 1986, p. 255.

I. EL ESTADO LIBERAL-PARLAMENTARIO (1891-1924)

Contraposición Estado-sociedad

Al comenzar el siglo, bajo el régimen parlamentario, Chile se encontraba entre los países más estables del mundo, después de Inglaterra y Estados Unidos. Desde 1831 hasta 1924, los presidentes se sucedían regularmente, el Congreso sesionaba sin interrupciones y las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales se verificaban en las fechas previstas. Todo esto se acabó en 1924, al derrumbarse el régimen parlamentario. A partir de entonces, se retornó a la monocracia presidencial y rebrotaron las organizaciones intermedias, en tanto que las oligarquías partidistas entraron en decadencia y, con ellas, el parlamento.

El liberalismo contrapuso Estado y sociedad y atribuyó a cada uno una esfera de acción propia. Separó así lo público de lo privado. Público se hizo sinónimo de estatal y se identificó con lo político, representado por el gobierno y, más que nada, por la ley, entendida como declaración de la voluntad soberana. Privado se hizo sinónimo individual y se identificó con lo social, representado por los particulares y, más que nada, por el contrato como manifestación de las voluntades individuales.

La ligazón entre ambas esferas se fundó en una visión contractualista de la sociedad y del poder. Conforme a la teoría dieciochesca del contrato social, se suponía que la sociedad no era sino una suma de individuos, constituida por ellos mismos, mediante un pacto, y que el poder de sus gobernantes provenía de estos mismos individuos, por una delegación, que se renovaba periódicamente mediante elecciones para los cargos públicos.

En consecuencia, el liberalismo asignó al Estado un papel muy limitado en la vida nacional y a los individuos, uno casi limitado. Expresión de ello es el principio: *los gobernantes que sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten, en tanto que los gobernados pueden hacer todo lo que las leyes no prohíben*. En concreto, el Estado debe limitarse a cautelar las reglas que rigen la actuación de los individuos, vale decir, el libre juego de las creencias, en lo religioso; de las opiniones, en lo político; y de las voluntades, en lo económico social.

De esta suerte, en materia religiosa, el Estado, aunque reconocía a la Religión católica como oficial, garantizaba, al mismo tiempo, el ejercicio libre de otros cultos, laicizó el matrimonio y parte de la educación. En materia política, el libre juego de las opiniones se institucionalizó a través del multipartidismo, del gobierno de partidos y del régimen parlamentario; y en el terreno económico social, el Estado se abstuvo de intervenir: su actitud fue *dejar hacer* a empresarios y asalariados, a fin de que se arreglaran entre sí⁶.

⁶ BRAVO LIRA, Bernardino, "Pueblo y representación en la historia de Chile. Tres momentos claves", en *Anuario de Filosofía Jurídica y Social* 7, Santiago 1989. El mismo, "Sociedad de clases...", nota 4.

Régimen parlamentario

La expresión política del liberalismo es el régimen parlamentario o gobierno de gabinete⁷. En Chile, como en todas partes, no se implantó de golpe. Fue el resultado de un lento deslizamiento por el cual poco a poco los partidos consiguieron demoler la preeminencia del Presidente. La pugna contra él culminó en la revolución de 1891 con el triunfo de las oligarquías partidistas. Entonces el régimen de gobierno se reajustó de facto, y los partidos se convirtieron en el eje del mismo.

El Presidente dejó de ser jefe de gobierno. Quedó relegado a un papel más bien simbólico, de jefe de Estado. En consecuencia, cesó de dirigir la gestión estatal, de intervenir en las elecciones y, por tanto, perdió también toda posibilidad de designar a su sucesor, práctica que se observaba desde 1841. Las tres cosas pasaron a manos de los partidos, es decir, de sus dirigentes.

Esta separación entre jefe de Estado y jefe de gobierno es la clave del régimen parlamentario. La gestión estatal es dirigida por el jefe del gabinete o ministerio. Uno y otro son responsables, no ante el Presidente, sino ante los partidos que hacen y deshacen la mayoría en el Congreso.

Partidos parlamentarios

Los partidos triunfantes -conservador, liberal, nacional y radical- habían surgido hacia 1860. Su modo de actuar cambió sensiblemente, desde que, en lugar de disputar el gobierno al Presidente, pasaron a compartirlo entre sí. Hasta entonces se diferenciaban y luchaban unos contra otros por cuestiones de índole religiosa -llamadas teológicas-, política o económico social. Lo que no les impedía tener mucho en común. Desde luego, compartían una misma mentalidad parlamentaria, es decir, la creencia en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. Una vez abatido el poder presidencial este espíritu se impuso sin contrapeso. Se distinguía entre cuestiones doctrinales, fundamento de cada partido, y lo demás, las llamadas *cuestiones abiertas*, sobre las cuales sus afiliados podían sustentar cualquier posición. Mientras las primeras pierden virulencia, cobra cada vez mayor consistencia entendimiento entre los partidos para formar un gabinete. La política termina por girar en torno a las combinaciones para formarlo o censurarlo. Como ningún partido llegó a tener por sí solo, mayoría suficiente para ello, sus jefes no tuvieron más remedio que entenderse entre sí. Por eso, el gobierno fue siempre multipartidista. Este rasgo caracteriza el parlamentarismo chileno, frente al bipartidismo, al modo inglés y estadounidense⁸.

⁷ BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973*, Santiago 1978, esp. cap. 21. El mismo, nota 5, p. 255.

⁸ SILVA VARGAS, nota 5. VIAL CORREA, nota 5. 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 de Chile*, Santiago 1985, pp. 67 ss. El mismo, nota 5. MILLAR CARVACHO, René, "El parlamentarismo chileno y sus crisis 1891-1924", en GODOY, Oscar (ed.), *Cambio de régimen*

A lo largo del período parlamentario, dos combinaciones se alternaron sin cesar en el gobierno: la Alianza liberal, constituida en torno a los radicales y la Coalición, en torno a los conservadores. Su postura doctrinaria -laicista o clerical- hizo de estas dos colectividades los extremos del espectro partidista. Liberales y nacionales, en el medio, inclinaron la balanza hacia uno u otro lado. Lo que originó una permanente inestabilidad o rotativa ministerial e, indirectamente, dio mayor relevancia al personal de carrera, de las instituciones estatales. Mientras los ministros pasaban, ellos se convirtieron en el soporte natural de la continuidad de la gestión gubernativa.

El Presidente

Este predominio de los partidos descansa sobre la anulación política del Presidente. De ahí que su principal cualidad en esta época fuera, paradójicamente, *no hacer*, valer decir, abstenerse de interferir el juego partidista. Así lo refleja el lema, bajo el cual planteó su candidatura Riesco en 1901: *no soy una amehaza para nadie*. Pero sucedió algo inesperado. Lo que el Presidente perdió en poderes, lo ganó en prestigio. Al situarse por encima de los manejos partidistas, se convirtió en símbolo del patriotismo frente al partidismo⁹.

Mejor o peor, encarnaron esta imagen del Presidente, al terminar el siglo XIX, el almirante Jorge Montt (1891-1896) y Federico Errázuriz Echaurren (1896-1901) y en el primer cuarto del XX: Germán Riesco (1901-1906), Pedro Montt (1906-1910), Ramón Barros Luco (1910-1915) -el perfecto presidente parlamentario- Juan Luis Sanfuentes (1915-1920) y Arturo Alessandri (1920-1924), bajo el cual el régimen se desplomó.

Edad de oro de los partidos y del gobierno de partido

El régimen parlamentario fue la edad de oro de los partidos políticos en Chile. Entonces el gobierno de partido llegó a su apogeo. Gracias a la prosperidad económica derivada del salitre, el juego entre las oligarquías políticas discurrió sin urgencias ni apremios. En tales condiciones, el multipartidismo dio lo mejor de sí.

Concentrada dentro del escogido círculo de sus jerarcas, la política alcanzó un alto grado de refinamiento. Muchos de los grandes talentos del país tomaron parte activa en ella. Su presencia en el Congreso dio altura y brillo a los debates. Por otra parte, estos partidos no aspiraban a imponerse a los demás, sino a entenderse con ellos. En tales condiciones, el régimen realizó en gran medida el ideal parlamentario de resolver los asuntos de gobierno mediante conversaciones, acuerdos y compromisos. La lucha entre los partidos pareció reducirse a una competencia entre rivales -a un juego- más bien que de una confrontación entre

político, Santiago 1992.

⁹ BRAVO LIRA, Bernardino, "Presidente y Estado de derecho en Chile. Estudio histórico-institucional", en RDJ 90, Santiago 1995.

enemigos. Al decir de un autor, se convirtió en el *deporte de la oligarquía*¹⁰.

Entonces el *ethos* republicano y las libertades públicas alcanzaron un grado inédito en el Chile republicano. Apenas se acudió al estado de excepción -tan sólo en tres ocasiones y por breves días- a diferencia de lo que sucede antes de 1891 y después de 1924. Del mismo modo, se hacen grandes avances, por ejemplo, en materia de educación primaria y secundaria.

Todo lo cual permitió que, al margen del mundo de los partidos, cobraran significación algunas organizaciones intermedias entre el Estado y la familia: más de 600 sociedades mutualistas o de resistencia, una decena de cámaras de comercio, más de treinta asociaciones gremiales (de profesores secundarios 1919, y maestros primarios 1922, profesionales), varios centenares de clubes artísticos, deportivos o culturales¹¹.

Costo social e institucional

Pero este cuadro, halagador en lo cívico, educacional y económico, tiene sus sombras en el terreno social e institucional. Demasiado enfrascado en el juego partidista, los políticos de la época prestaron mayor atención a sus intereses doctrinarios y electorales que a las grandes cuestiones nacionales. No consiguieron conciliar patriotismo y partidismo. Así, no supieron o no pudieron impedir que, en medio de la prosperidad derivada del salitre, vastos sectores de la población -mineros en las salitreras y obreros en las grandes ciudades- se hundieran en la miseria. Nunca se había visto tantos chilenos tan carentes de lo más mínimo -vivienda, alimentación, servicios, educación-. Basta mirar los índices de mortalidad infantil, los más altos del mundo -30 a 38% de los nacidos moría antes de cumplir un año- para comprender hasta qué punto su situación era pavorosa¹².

Tampoco acertaron los partidos a respetar las instituciones fundamentales del Estado de derecho. Abatido el poder presidencial, les quedó el campo libre para implantar en Chile un *spoils system*, al estilo de los Estados Unidos, es decir, para repartirse entre ellos los cargos públicos como botín electoral. La Administración fue carcomida por el partidismo, al paso que los ascensos en la Judicatura y las Fuerzas Armadas se condicionaron a componendas entre jerarcas partidistas. Así, entre las víctimas del triunfo de la oligarquía en 1891, se contaron en primer término estos tres pilares del Estado de derecho, cuyo *ethos* de servicio al Estado, no al gobierno de turno ni menos de una mayoría partidista, es del todo incompatible con el partidismo¹³.

¹⁰ FELIÚ CRUZ, Guillermo, *La abolición de la esclavitud en Chile*, Santiago 1942, apéndice, pp. 279-280.

¹¹ BRAVO LIRA, Bernardino, "El movimiento asociativo en Chile (1924-1973)", en *Política* 1, Santiago 1982.

¹² VIAL CORREA, nota 5, 1, pp. 541 ss.

¹³ MILLAR CARVACHO, René, "Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924", en *Historia* 11, pp. 7 ss. BRAVO LIRA, Bernardino, "Raíz y razón del Estado de derecho en Chile", en RDP 47-48, Santiago 1990.

Desmoronamiento del régimen parlamentario

El desgaste del régimen parlamentario fue en aumento hasta que, hacia 1920, su costo social e institucional se tornó insoportable. Así lo muestran la agitación estudiantil, las huelgas de Puerto Natales (1919) y de Punta Arenas (1920) con saldo de muertos y heridos; la inquietud en las filas del Ejército; la discutida elección presidencial de 1920 y el insólito *tribunal de honor* -netamente oligárquico- posterior a la elección, que bajo eficaz presión militar abrió paso al mando supremo a Arturo Alessandri¹⁴.

De su lado, el nuevo Presidente, un político de multitudes, no de pasillos, había rechazado abiertamente como candidato la imagen del jefe de Estado que no es una amenaza para nadie¹⁵. Una vez en el poder, convencido de que la situación del país no daba para más y de que sin reformas, hechas a tiempo, el descontento terminaría en revolución, no vaciló en precipitar las cosas, con su crítica al Congreso y sus visitas a los cuarteles. Sus opositores, no lo hicieron mejor. Junto con acudir también a los cuarteles, los parlamentarios sancionaron una ley abiertamente contraria a la constitución, que establecía una dieta en su favor, en momentos que no había dinero ni para pagar al personal de la Judicatura, la Administración y las Fuerzas Armadas.

Esta gota colmó el vaso. Hubo entonces ruido de sables en el Senado y bajo la presión militar se despacharon algunas leyes sociales. Pero era demasiado poco y demasiado tarde. Un pronunciamiento militar puso fin a la descomposición del régimen parlamentario en septiembre de 1924¹⁶.

II. ESTADO INTERVENTOR Y PRESIDENCIAL (1924-1973) ESTATISMO Y ORGANIZACIONES INTERMEDIAS

Se abrió entonces una crisis institucional. El régimen de gobierno se desplomó, pero no el Estado de derecho, que, por el contrario, entró en una fase de recuperación. Así sucedió, tanto con su núcleo fundamental -Presidente, Administración, Judicatura, Fuerzas Armadas e Iglesia- como con sus componentes -los distintos sectores de la población- cuya articulación institucional y participación activa en la vida nacional a través de sus organizaciones, cobró a su vez más vuelo.

El gran afectado por su desmoronamiento del régimen de gobierno fue el Congreso. Mientras el presidente y los partidos subsistieron sin dificultad, el Congreso no resistió. Sus 93 años de sesiones ininterrumpidas, que lo convertían

¹⁴ MILLAR CARVACHO, René, *La elección presidencial de 1920*, Santiago 1982. VIAL CORREA, nota 5, pp. 653 ss. CANESSA ROBERT, Julio, *Quiebre y recuperación del orden institucional en Chile. El factor militar 1924-1973*, s. I. ni f. (Santiago 1995).

¹⁵ ALESSANDRI PALMA, Arturo, "Discurso de agradecimiento por su designación como candidato a la presidencia de la república". 25 abril 1920, en El mismo, *Recuerdos de gobierno*, Santiago 1952, I, p. 439.

¹⁶ MILLAR CARVACHO, nota 14. CANESSA, nota 14.

en uno de los más antiguos del mundo en funciones, tocaron fin. Comenzó entonces la historia de sus penurias. Desde 1924 ha sido una y otra vez disuelto, restaurado y vuelto a disolver y a restaurar

Durante los nueve años siguientes Chile tuvo una seguidilla de gobiernos, todos efímeros, salvo la presidencia de Ibáñez. Finalmente en 1933 se acertó a dar forma a un nuevo régimen de gobierno. En el intertanto se sentaron las bases de un reajuste institucional de gran alcance.

Separación del Estado y la Iglesia

El intervalo 1924-1933 separa dos etapas. La contraposición Estado-sociedad se desdibuja y el Estado liberal parlamentario comienza a ceder paso a un Estado interventor y presidencial.

Ante todo, se completa en 1925 la separación del Estado y la Iglesia, que avanzaba desde la década de 1870 en medio de toda suerte de conflictos. Los términos de ella fueron convenidos extraordinariamente entre el depuesto presidente Alessandri y la Santa Sede. Por tanto, la separación no tuvo carácter de un enfrentamiento. No por eso fueron menores sus consecuencias.

El Estado pasó a ser aconfesional, pero no ateo¹⁷. Es decir, dejó de reconocer y sostener una Iglesia oficial y desapareció su injerencia en la erección de diócesis y en la provisión de los obispados. De su lado, a partir de entonces, la Iglesia pudo renovar y ampliar por sí misma su organización diocesana. Como colofón, se plantearon dos problemas cívicos: la relación entre la Iglesia y el Partido Conservador y el del voto de los católicos, que constituían el grueso del electorado.

Junto con la separación se actualizó la organización eclesiástica. Ese mismo año se añadieron a los cuatro obispados existentes -la arquidiócesis de Santiago con las diócesis sufragáneas de Concepción, La Serena y Ancud- otros siete: San Felipe, Valparaíso, Rancagua, Talca, Linares, Chillán y Temuco.

Estado interventor y presidencial

De no menor alcance fueron las transformaciones institucionales del Estado y de la población. Al respecto es decisiva la presidencia del general Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), un hombre fuerte, decidido a acometer una serie de reformas que los políticos de partido no habían sabido o podido realizar, poniendo así al país al borde de una revolución social. En el curso de su gobierno se definen dos líneas matrices que se proyectan sobre el resto del siglo: renacer monocrático y legalización de la articulación de la población a través de una trama de organizaciones intermedias.

La clave de esta renovación institucional fue el Presidente. Volvió a ser jefe

¹⁷ OVIEDO CAVADA, Carlos, "Relaciones Iglesia y Estado en Chile 1958-1973", en *Teología y Vida*, 2-3, Santiago 1979, pp. 133 ss. GONZÁLEZ P., José Antonio, "En torno a la separación de la Iglesia y el Estado: un esquema", en *Anuario de Historia de la Iglesia en Chile* 1, Santiago 1983, pp. 63 ss.

de Estado y jefe de gobierno. Más aún, este fue el punto de partida de un renacer monocrático, cuya expresión institucional es el aparato estatal y para-estatal.

Los ministerios aumentaron de nueve, con seis ministros, en 1924 a once, con otros tantos titulares en 1933. Subsistieron los clásicos: del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Educación, Hacienda y Obras Públicas. Se refundieron los de Guerra y Marina en el de Defensa y se establecieron los de Agricultura, Trabajo, Salubridad y Tierras. Pero no se trata tan solo de un aumento numérico de ellos y de las reparticiones dependientes, sino, ante todo, de una ampliación de la gestión estatal hacia áreas a las cuales hasta 1920 se extendía sólo de un modo muy limitado. Entre ellas se destacan trabajo, previsión social y salud pública.

La red de reparticiones dependientes de cada ministerio se reorganiza y amplía. Largo sería hacer una reseña de ellas. Su número llegó en 1933 aproximadamente a 70. Basten algunos ejemplos. En el área económica se establecen las Superintendencias de Bancos y Sociedades Anónimas y de Compañías de Seguros; en el campo social, la Inspección General del Trabajo y las Juntas de Habitación Popular; en el educacional, las Direcciones generales de educación primaria, secundaria, comercial, industrial y artística. Especial mención merece Carabineros de Chile, nacido en 1927 por fusión de los antiguos policías con los carabineros. Su función no se redujo a preservar el orden callejero, sino que se extendió a amparar al hombre común frente a los atentados en su contra por vías de hecho¹⁸.

Aparato paraestatal

Con ser novedosa, la expansión de la Administración no es lo más notable. En el período 1924-1933 se le añade todo un aparato paraestatal. Constituido por una compleja gama de instituciones que va desde semifiscales y de administración autónoma hasta empresas del Estado no dependientes de los ministerios. A diferencia de las estatales estas entidades se relacionan con el Presidente a través de un ministerio, pero suelen contar con un consejo directivo propio, compuesto por representantes del Estado y de organizaciones intermedias, tanto de empresarios como de asalariados. Además, por lo general tienen patrimonio, presupuesto y personalidad jurídica propios, distintos de los del Estado.

El aparato paraestatal se abre en distintas direcciones, como previsión, economía, servicios y educación. En total llegó a comprender en 1933 veintisiete instituciones¹⁹.

La seguridad social se había convertido en un asunto cada vez más urgente, a medida que el auge de actividades, como el comercio, la industria y los servicios, generaba un aumento del personal a sueldo o jornal, ocupado en ellas. Chile fue el primer país en afrontarlo y lo hizo siguiendo directrices europeas,

¹⁸ ELIZALDE PRADO, Jorge, "Instituciones estatales y paraestatales en Chile 1924-1933". Tesis inédita, Facultad de Derecho, Universidad de Chile 1979

¹⁹ Id.

definidas principalmente por Alemania y Austria a fines del siglo XIX. A partir de 1924 la seguridad social se amplía más allá del sector formado por los servidores del Estado, que contaban con regímenes privilegiados, en algunos casos, como el montepío militar o del personal civil del Estado, establecidos en tiempos de la monarquía. Con este objeto se instituyen en 1924 dos Cajas de Previsión, bajo la supervisión estatal: la de Seguro Obrero, para trabajadores manuales y la de Empleados Particulares para dependientes de oficinas y empresas no estatales. El año siguiente se reorganiza la previsión de los servicios del Estado mediante otra Caja similar para empleados públicos. Estas tres instituciones constituyeron el núcleo del sistema previsional que llegó a cubrir al 90% de los trabajadores. Cada una tenía un régimen propio, en cuanto a cotizaciones, prestaciones y administración. En general contemplaban pensiones por vejez, invalidez o muerte, así como subsidios por enfermedad y beneficios de salud. Las prestaciones se financiaban con las cotizaciones de los afiliados en actividad. Junto a estas Cajas, proliferaron otras menores, para sectores determinados, tales como empleados de Ferrocarriles, Fuerzas Armadas y demás.

También cambió diametralmente la relación entre el Estado y la economía a raíz de la ruina del salitre y de la gran depresión de 1929. Al *laissez faire* siguió un creciente dirigismo económico estatal. Expresión de él son el Banco Central, que, entre otras funciones, tiene la de regular el circulante; diversas instituciones a cargo del control de cambios, que se implanta entonces, y otras de crédito, como la Caja de Crédito Agrario o de Crédito Minero. En materia de servicios, a la Empresa de Ferrocarriles del Estado se añade la Línea Aérea Nacional (LAN). También la Universidad de Chile se transforma en paraestatal conforme a su estatuto de 1927.

Para velar por la legalidad de los gastos y luego, también, de los actos de estas instituciones estatales y paraestatales se estableció ese año una Contraloría General de la República, en la que se refundieron cuatro oficinas existentes.

Movimiento asociativo y organizaciones intermedias

A esta transformación del Estado, que abandona la neutralidad liberal, corresponde otra no menos notoria de la población, la cual sale también de la pasividad a la que ese liberalismo la condenaba.

Una porción cada vez más significativa de ella comienza a superar su atomización, se articula por sectores y actividades y pasa a intervenir por sí misma en la vida nacional. Es difícil dar una visión de conjunto de este movimiento asociativo que se prolonga en el tiempo hasta hoy y que abarca a los más variados sectores del país. En todo caso, su significación está fuera de duda.

En términos generales, puede decirse que a partir de 1924 se abre en cinco grandes direcciones: sindicalización de obreros y empleados, legalizada ese año; colegios profesionales y cámaras de comercio; agrupaciones patronales y empresariales; asociaciones de diverso género englobadas más tarde bajo el nombre de comunitarias y, no en último lugar, cooperativas, también autorizadas en 1924. El vasto y complejo panorama de estas asociaciones se completa con otras de grado superior que las agrupan, a su vez, tales como federaciones o confede-

raciones de sindicatos, colegios profesionales, asociaciones empresariales o cooperativas²⁰.

Desde el primer momento vastos sectores obreros y medios hallaron en estas organizaciones intermedias entre ellos y el Estado, nuevos cauces para obtener un mejoramiento de sus condiciones de vida y para tomar parte activa en la vida nacional, sin mediación de los políticos y de los partidos.

De hecho, a partir del pronunciamiento de 1924, múltiples grupos comienzan a obtener leyes o estatutos propios: obreros, empleados particulares, funcionarios profesionales de diversos ramos. De esta suerte, no tardan en entrar en crisis simultáneamente la concentración de la actividad política en manos de las oligarquías partidistas y el derecho uniforme de la codificación, impuesto por ellas desde arriba a la población entera. Todo un derecho diferenciado por sectores y actividades comienza a superponerse al de las garantías constitucionales y los códigos²¹.

Se pone en marcha así una suerte de descodificación que, en último término, no es sino un síntoma más del agotamiento del liberalismo y, por ende, de la contraposición Estado-sociedad con todo su cortejo de antinomias. De aquí en adelante resultará cada vez más difícil distinguir, con la misma seguridad que a principios de siglo, público y privado, Estado y particulares, gubernativo y judicial, político y social. En una palabra, ya no cabe considerar a la población como una sociedad política, compuesta por individuos, numéricamente distintos, pero con iguales derechos ante el Estado, ni al Estado, como el poder único que impone y garantiza esta uniformidad. En efecto, entre él y las personas comienza a interponerse un estrato cada vez más sólido y ramificado de agrupaciones, cada una con una esfera de acción propia y poderes para reclamar y obtener un estatuto especial para sus componentes.

Régimen semipresidencial

En contraste, el problema del régimen de gobierno se arrastró sin solución por ocho años.

Se creyó poder resolverlo mediante una nueva constitución, impuesta apresuradamente en 1925, la elección de un nuevo presidente y de un nuevo parlamento. Pero esto no sirvió de nada, porque lo que estaba en juego no era restaurar antiguas instituciones, sino configurar un nuevo régimen, que reemplazara al que acababa de fenecer.

No resultó fácil conseguirlo. Sólo se logró en 1933, tras tres intentos fallidos. Dos fueron protagonizados por los partidos políticos y el otro, por un hombre fuerte, situado por encima de ellos, el coronel Carlos Ibáñez. Finalmente, tuvo fortuna un cuarto intento, realizado, a diferencia de los anteriores, conjuntamente por una figura superior a los partidos, como era el ex presidente

²⁰ BRAVO LIRA, nota 12.

²¹ BRAVO LIRA, nota 7. El mismo, nota 1. El mismo, "La codificación en Chile (1811-1907) dentro del marco de la codificación europea e hispanoamericana", en REHJ 12, 1988.

Alessandri y por los propios partidos. O sea, no fue protagonizado ni únicamente por un hombre fuerte ni tampoco por los partidos solos. Esta vez se unieron ambas cosas.

En estas condiciones se procedió en 1932 a la doble elección: de presidente, en que triunfa Alessandri -el jefe de Estado expulsado en 1924- y de Congreso, en que triunfan los mismos partidos parlamentarios que lo manejaban en 1924. Aparentemente se volvía atrás. Pero no fue así.

A estas alturas no era posible desentenderse del realce que había cobrado en el intertanto la figura del Presidente, como consecuencia del reajuste institucional en marcha. De todos modos, la configuración del nuevo régimen de gobierno tuvo no poco de casual.

Vuelto a la presidencia Alessandri no podía gobernar solo. Necesitaba de los partidos. Sus dirigentes se prestaron a cooperar con él, por miedo a la anarquía y a un gobierno militar y porque sus recientes fracasos les habían enseñado que, por sí solos, ellos no estaban en condiciones de recuperar el gobierno. Eso únicamente era posible dentro del marco de un régimen normal.

Así pues, tanto Alessandri como los jefes partidistas supieron hallar una forma de colaboración mutua. Consistió en la negociación entre el presidente y los dirigentes de partido, algo nuevo en las prácticas políticas chilenas. Esto, que al comienzo fue un arreglo circunstancial, se transformó en un principio, válido también para otras situaciones. Conforme a él, se entendió que el gobierno no era asunto del presidente solo ni de los dirigentes partidistas solos, sino juntamente de uno y otros. En consecuencia, el presidente tenía que buscar respaldo parlamentario para su gestión gubernativa y los dirigentes partidistas debían prestarle colaboración para formar en el Congreso la mayoría necesaria.

Este principio, no escrito pero generalmente aceptado, hizo posible la conformación de un nuevo régimen de gobierno que subsistió durante cuatro décadas desde 1933 hasta 1973²². La clave del mismo es el contrapunto entre Presidente y partidos, entre monocracia y oligarquía.

El Presidente negociador

En otras palabras, el nuevo régimen de gobierno se conformó sobre la base de viejos elementos: los partidos parlamentarios y el Presidente. De ellos el principal es, claramente, este último. A partir de 1924 se revierte en Chile la tendencia parlamentaria a cercenar los poderes y medios de acción del gobernante en favor de los partidos y se impone la tendencia presidencial, diametralmente opuesta, a concentrar el mando en sus manos, en desmedro de los partidos y del parlamento.

Este renacer monocrático presenta, pues, todos los caracteres de un retorno. Junto con decaer las oligarquías partidistas y el parlamento, reaparece, bajo nuevas formas, la figura chilénísima del Presidente gobernante, al estilo de un

²² BRAVO LIRA, nota 7.

Ambrosio O'Higgins bajo la monarquía ilustrada, o de un Manuel Montt, bajo la república ilustrada.

Esta imagen fue encarnada, primero por Arturo Alessandri (1932-1938), luego por tres presidentes radicales: Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), Juan Antonio Ríos (1942-1946) y Gabriel González Videla (1946-1952) y por dos presidentes ajenos a los partidos: Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) y Jorge Alessandri (1958-1964). Los dos últimos, Eduardo Frei (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973) se propusieron realizar cambios estructurales. Con este objeto, privilegiaron su gestión como jefes de gobierno sobre la de jefe de Estado: se declararon ejecutores de un programa partidista y gobernaron tan solo con el o los partidos que contribuyeron a su elección²³.

Con ello llegaron a su fin, en Chile, juntamente el Presidente jefe de Estado y el multipartidismo²⁴. No obstante, todavía a principios de la década de 1970 Allende se vanagloriaba de su *muñeca*, es decir, de su destreza para negociar con los partidos. Con ello no hacía sino reivindicar para sí la cualidad que caracteriza al Presidente de esta época.

Predominio de los partidos parlamentarios

El nuevo régimen se estabilizó entre 1933 y 1952 bajo la égida moderadora de las oligarquías conservadora, liberal y radical. Estos tres partidos de la época parlamentaria consiguieron sin dificultad mantener un predominio aplastante hasta 1952. En 1950, cerca de la mitad el electorado votó por alguno de ellos. Como la abstención fue del orden del 25% las restantes fuerzas políticas apenas lograron obtener en conjunto la mitad de los sufragios que los suyos²⁵.

No obstante su preponderancia, ya desde 1933 el mapa partidista cambió de conformación. Dos factores contribuyeron a ello: el surgimiento de nuevas fuerzas políticas antiparlamentarias -comunistas, socialistas y Movimiento de la Juventud Conservadora, convertido en Falange Nacional en 1935- y el distanciamiento de la jerarquía eclesiástica del Partido Conservador y, en general, de los partidos.

Partidos extraparlamentarios

Comunistas, socialistas y falangistas no eran, ni querían ser, un partido más, al igual que los parlamentarios²⁶. Estaban animados por una mentalidad distinta,

²³ BRAVO LIRA, nota 10.

²⁴ VÉLIZ, Claudio, "Continuidad y rupturas en la historia chilena. Otra hipótesis sobre la crisis chilena de 1973", en E.P. 12, 1983. VALENZUELA, Arturo, WILDE, Alexander, "El congreso y la redemocratización de Chile", en *Alternativas* 3, Santiago 1984.

²⁵ Para las elecciones, CRUZ-COKE, Ricardo, *Historia electoral de Chile 1931-1973*, Santiago 1986. Util información en URZÚA VALENZUELA, Germán, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*, Santiago 1992, análisis y comentario de las elecciones, si bien emplea bibliografía un tanto anticuada e incompleta.

²⁶ Sobre el contraste entre partidos parlamentarios y partidos ideológicos BRAVO LIRA, nota 7, cap. 5 a 7 y 14 a 15. El mismo, Orígenes, nota 8.

triumfalista y militante, muy corriente en la década de 1930 entre las organizaciones más disímiles, de alcance internacional o mundial, eclesiástica, políticas y sociales.

En consecuencia, abordaron la política con espíritu de minoría selecta, convencida de estar en posesión de la clave para la solución integral de todos los problemas. Tuvieron, pues, más de movimiento -con consignas, saludo (camarada, compañero), uniformes, estandartes, desfiles al estilo militar- que de partidos al estilo ciudadano y del hombre de la calle.

Por su misma amplitud, tales planteamientos ideológicos ni solicitan ni admiten concurrencia de igual a igual con otros similares, como ocurría con los planteamientos doctrinarios de los partidos parlamentarios. De ahí que, a diferencia de éstos, los nuevos partidos no aspiren a entenderse con los demás, sino a imponerse a ellos.

Trio izquierda-centro-derecha

Se comprende, pues, que estas fuerzas políticas rehusaran insertarse dentro del espectro partidista parlamentario, cuyos polos eran los conservadores y radicales. Era demasiado estrecho y demasiado extraño para ellas. Adoptaron una postura de franco desafío, hasta el punto de propiciar, en algunos casos, la violencia revolucionaria. En estas condiciones, el abanico partidista no pudo menos que dilatarse por uno de sus lados. Cobró forma ternaria. En un extremo quedaron estos nuevos partidos, contrarios al liberalismo parlamentario. En consecuencia, los radicales se encontraron colocados en el centro, entre ellos y los liberales y conservadores, y estas dos colectividades pasaron, a su vez, a constituir la derecha.

Esta articulación tripartita, que desplaza definitivamente a la alternancia entre Alianza liberal y Coalición de la época parlamentaria, fue una constante del multipartidismo chileno desde 1933 hasta 1973²⁷. El trastorno afectó principalmente a radicales y conservadores. Convertido en partido de centro, el radical se transformó hasta mediar el siglo en el eje de la política. Pudo dar entrada al gobierno, alternativamente, a las nuevas fuerzas de izquierda, y enfrentar así a la derecha, o, a la inversa, formar gobierno con liberales y conservadores, dejando fuera a la izquierda.

Para los conservadores, en cambio, la situación se complicó. A pesar del carácter confesional del partido, la jerarquía eclesiástica no tardó en desligarse de él²⁸. Más aún, desde 1935 reiteró que los católicos podían votar por cualquier partido que diera garantías de respeto a la Iglesia y a su doctrina. Además prohibió al clero mezclarse en la política partidista.

²⁷ MOULIÁN, Tomás E., "El régimen de gobierno y el sistema de partidos en el presidencialismo moderno", en GODOY, nota 8, la bibliografía empleada es un tanto anticuada e incompleta.

²⁸ PEREIRA, Teresa, *El Partido Conservador 1930-1965. Ideas, figuras y actitudes*, Santiago 1994.

Católicos y partidos políticos

No sin vacilaciones aclararon los obispos en 1935, después de una carta del cardenal Pacelli, Secretario de Estado, que *la Iglesia con su jerarquía e instituciones está por encima y fuera de todos los partidos políticos y no se identifica ni confunde con ninguno de ellos. Por consiguiente, ningún partido político en Chile tiene ni puede atribuirse la representación de la Iglesia ni de todos los católicos como tales. Del mismo modo, el clero debe mantenerse al margen de los partidos políticos.*

Paralelamente se aclaró también ese año a los católicos que *pueden inscribirse y militar en aquellos partidos y deben dar su voto a aquellos candidatos que ofrezcan garantías para el respeto de la Religión, de la Iglesia Católica, de su doctrina y de sus derechos*²⁹. Desde entonces ningún partido dejó de asegurar que daba garantías a la Iglesia y de mostrar la mayor deferencia hacia los obispos, en la esperanza de captar el voto de los católicos.

Esta misma actitud de prescindencia política tenían las organizaciones católicas de laicos, como la Acción Católica, introducida en Chile conforme a las directivas pontificias en 1931. Según es sabido, se definía como la participación y colaboración del laicado en el apostolado jerárquico, lo que la colocaba fuera y por encima de toda política de partido.

Pero esta separación entre lo religioso y lo político fue difícil de aceptar para muchos conservadores. Primero, cuando los miembros de la ANEC, sección universitaria de la Acción Católica, se mantenían al margen del partido, lo censuraron como un peligroso abstencionamiento. Luego, cuando un grupo de antiguos miembros de la ANEC, que había ingresado al partido en 1933 y constituido en su seno la Falange, lo abandonó en 1938, lo censuraron como un peligroso divisionismo.

Por su parte, los falangistas -todos o casi todos católicos formado en la ANEC y, por tanto, familiarizados con la distinción entre religión y política- evitaron constituir un partido católico, como el Conservador. No obstante, proclamaron bien en alto que la razón de ser de la nueva colectividad era la realización de la doctrina social de la Iglesia³⁰. En estas condiciones, fue necesaria en 1950

²⁹ Carta del cardenal PACHELLI, Secretario de Estado de Su Santidad al Excmo. Sr. Nuncio Apostólico, 1 de junio de 1934, en *Política y Espiritu* 29, Santiago 1948, pp. 214 ss. Sobre su publicación, JIMÉNEZ BERGUECIO, Julio, S.J., "La carta del cardenal Pacelli de 1º de junio de 1934 al Nuncio Apostólico en Chile. Incidencias de su publicación", en *Anuario de Historia de la Iglesia en Chile* 2, Santiago 1984, pp. 131 ss. "Circular dirigida al clero y a nuestros amados diocesanos sobre las relaciones de la Iglesia con la política, 15 de noviembre de 1935", en *La Revista Católica* 69, Santiago 1935, p. 455.

³⁰ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Una experiencia socialcristiana*, Santiago 1949. GRAYSON Jr., G.W., *El Partido Demócratacristiano chileno*, 2ª ed., Buenos Aires-Santiago 1968. BRAVO LIRA, nota 7, esp. pp. 77 s. ARANEDA BRAVO, Fidel, *Oscar Larson. El clero y la política chilena*, Santiago 1981. GONZÁLEZ ERRÁZURIZ, Francisco Javier, *El Partido Demócrata Cristiano. La lucha por definirse*, Santiago 1989. SUAU BAQUEDANO, Fernando, *La democracia en el PDC chileno: de la ambigüedad a la crisis institucional (1957-1979)*, Santiago 1989.

otra intervención pontificia -carta del cardenal Tardini- para que se precisara que la unión de los católicos debía hacerse, no en torno a un partido político sino en torno al episcopado, y en busca de solucionar el grave y urgente problema social chileno³¹. Sin embargo, el clericalismo político se resistió a morir. Tras la transformación de la Falange en Partido Demócrata Cristiano en 1957, muchos eclesiásticos y gente corriente entendieron que, bajo ese nombre, si no era un partido católico como el Conservador, era al menos el partido de los católicos³².

De su lado, el Papa y los obispos advirtieron repetidamente que no era lícito a los católicos inscribirse en partidos comunistas o prestarles su apoyo³³. Conforme a esta doctrina los obispos chilenos declararon en 1962: *El comunismo se opone diametralmente al cristianismo... No debe, pues, causar extrañeza que la Iglesia declare que quienes traicionan los sagrados derechos de Dios, de la Patria y del hombre, colaborando en una acción que va dirigida directamente contra estos grandes valores, fundamento y base de toda la civilización cristiana, no estén en comunión con ella. Del triunfo del comunismo en Chile, la Iglesia y todos sus hijos no pueden esperar sino persecución, lágrimas y sangre...*³⁴

Clericalismo

Pero el clericalismo no murió con la separación de la Iglesia y el Estado. Desde esta misma década de 1960 rebrotó bajo una nueva forma que se caracteriza paradójicamente por un complejo de inferioridad frente al marxismo y una pérdida del sentido de lo sacro. No se trata ya, como en épocas anteriores, de una subordinación de la política a la religión, sino, al revés, de una subordinación de la religión a la política. Se busca en la política un medio para dar eficacia al cristianismo y, en consecuencia, se aboga por una revolución que coincide con la marxista.

Los comienzos de este deslizamiento son tímidos. En su raíz hay una desmedida preocupación por la doctrina social de la Iglesia que llevó a desatender lo específicamente religioso: culto, piedad personal, sacramentos, catequesis y

31 Carta del cardenal Domenico TARDINI al Emmo. Cardenal Caro, 10 de febrero de 1950, en *La Revista Católica* 86, Santiago 1950, pp. 1367 ss. Comentario oficial que el Episcopado nacional hace a la carta dirigida por el Excmo. Mons. TARDINI al Emmo. Cardenal Caro, 30 de septiembre de 1950, en *Revista Católica* 86, Santiago 1950, pp. 2636 ss., también en Bravo Lira, nota 7, Anexo VI, pp. 216 ss.

32 Así lo afirma todavía en junio de 1973 el arzobispo de Santiago, cardenal Raúl SILVA HENRÍQUEZ, "Pastoral de la liberación en Chile", en *Conversaciones de Toledo. Teología de la Liberación*, Burgos 1973, pp. 330 ss.

33 Decreto del Santo Oficio, 1 de junio 1949, en *Acta Apostolicae Sedis* 41, Roma 1949, p. 334. Decreto del Santo Oficio, 4 abril 1959, en *Acta Apostolicae Sedis* 51, Roma 1959, p. 225, ambos en BRAVO LIRA, nota 7, Anexo VI.

34 Pastoral "El deber social y político", 18 de septiembre de 1962, Santiago 1962, reproducida parcialmente en BRAVO LIRA, nota 7, anexo VII, p. 218.

demás. Poco a poco, las cosas se radicalizan³⁵. Como observa Silva Vargas, es sintomático que el papel de orientación doctrinaria asumido desde 1945 por Jaime Castillo con la revista *Política y Espíritu* fuera ampliamente superado en la década de 1960 por la revista *Mensaje*, que publicaba el Centro San Roberto Belarmino, de la Compañía de Jesús. Ella planteó con precisión en 1962 y 1963 la urgente necesidad de aplicar reformas revolucionarias en América y en Chile. De allí provinieron la terminología y los tópicos manejados en las contiendas políticas posteriores, que servirían de justificación teórica a las medidas puestas en práctica por el gobierno demócratacristiano. Si los males provenían de estructuras injustas y caducas -el régimen de tenencia de la tierra, el manejo del crédito, la desigual distribución de la riqueza, el subdesarrollo industrial-, la construcción de un nuevo orden más humano y más justo "sin explotación económica, dominación social y enajenación de las conciencias", suponía partir de cero. Una inmensa y cada vez más creciente mayoría -se escribía en *Mensaje* a fines de 1962- está tomando conciencia de su fuerza, de su miseria y de la injusticia de ese "orden" político, jurídico, social y económico que se le obliga a aceptar; y esa mayoría no está dispuesta a aceptar más. Exige un cambio, un cambio rápido, profundo y total de estructuras³⁶.

Manifestaciones significativas de este estado de espíritu, fueron la toma de las universidades Católicas en Valparaíso y en Santiago el año 1967 y la de la Catedral de Santiago en 1968.

Por este camino se llega en la década de 1970 a los grupos y corrientes que buscan el diálogo, el contacto y la colaboración entre católicos y marxistas, como *Cristianos por el socialismo*, *Teología de la Liberación* o *Iglesia popular*. Entre sus sostenedores están el presbítero Rafael Maroto (1913) y el padre Esteban Gumucio (1914) del Secretariado de Cristianos por el socialismo, los jesuitas Hernán Larraín (1921-1974), director de *Mensaje* desde 1959 hasta 1974 y superior del Centro Belarmino y Gonzalo Arroyo (1925) jefe del Secretariado de Cristianos por el socialismo³⁷.

Decadencia del Congreso

El Congreso, restaurado en 1933, subsistió hasta 1973. Pero no volvió a ser el de la época parlamentaria. Diputados y senadores fueron ahora pagados, con dieta, gastos de representación y otros gajes, más substanciosos que remuneración de los servidores del Estado. Pero en lo demás, todo siguió prácticamente igual. La composición del Congreso fue la misma de 1860, por hombres de par-

³⁵ Abundante información en DONOSO LOERO, *Los cristianos por el socialismo*, Santiago 1976 3. BRAVO LIRA, nota 7. GARCÍA-HUIDOBRO, Joaquín, MASSINI CORREAS, Ignacio y BRAVO LIRA, Bernardino, *El socialismo liberal*, Santiago 1979. GARCÍA-HUIDOBRO CORREA, Joaquín, *La tentación del poder. Expresión política de las creencias religiosas*, Santiago 1986. Sobre el clericalismo SILVA VARGAS, nota 8. BRAVO LIRA, nota 14.

³⁶ SILVA VARGAS, nota 5, pp. 972-973.

³⁷ BRAVO LIRA, nota 7, esp. pp. 303 ss.

tido, y sus funciones colegisladoras y fiscalizadores, también las mismas, si bien drásticamente recortadas por la Constitución de 1925³⁸.

Al principio pareció que el Congreso recuperaba su antiguo esplendor. Pero pronto se hizo patente su distanciamiento del país real y la atrofia de esas dos funciones que, desde su implantación, habían sido su razón de ser.

De hecho, mientras más se amplió el electorado, mayor se hizo la desproporción entre el reducido número de los militantes de los partidos y el total de los ciudadanos. Si el chileno fue siempre más bien reacio a los partidos, ahora que vastos sectores de la población tenían un cauce para actuar por sí mismos, al margen de ellos, a través de sus propias organizaciones, esta indiferencia se acentuó. En este sentido, nada más revelador que el intento de introducir consejerías parlamentarias en las instituciones y empresas estatales y paraestatales³⁹. Terminó en un fracaso, en tanto que múltiples organizaciones gremiales no tuvieron dificultad para contar con representantes suyos en dichos consejos directivos⁴⁰.

Algo semejante ocurrió en otros planos. Tampoco tuvieron tropiezos estas entidades para obtener del Presidente que se les consultara en los asuntos y leyes relativos al rubro de su incumbencia: minero, agrícola, industrial, comercial, construcción, pesca y demás. Por esta vía, se estableció de facto entre ellas y el Presidente una suerte de concertación social, similar a la de algunos países europeos. El Congreso, en cambio, pagó muy cara su identificación con el mundo, cada vez más estrecho, de los políticos de partido: perdió insensiblemente peso en la vida nacional.

Al mismo tiempo, decayó su papel colegislador ante el avance de otras formas de legislación en la que no tenía intervención. Nos referimos a los decretos con fuerza de ley, dictados por el Presidente en uso de facultades extraordinarias, otorgadas por el propio Congreso. Entre 1942 y 1973 estas autorizaciones pasaron de 80 y, en virtud de ellas, se dictaron más de 2.300 decretos leyes. El total de leyes en el mismo período fue de 10.782. Pero los decretos con fuerza de ley recayeron a menudo sobre materias de real significación. En cambio, sólo un 7 u 8% de las leyes -unas 870- son de alcance general. Esto basta para mostrar hasta qué punto el papel del Congreso en la legislación quedó reducido a asuntos menores⁴¹.

38 BRAVO LIRA, nota 7.

39 JARAMILLO LIRA, Armando, "Las consejerías parlamentarias", en *Seminario sobre Institucionalidad chilena 1924-1974*, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 1977 (inédito).

40 MONTT BALMACEDA, Manuel, *Organizaciones de empleadores en Chile. Reseñas históricas*, Santiago 1977 (a multicopia). VALDÉS, Manuel, "Organizaciones empleadoras chilenas", trabajo presentado en Río de Janeiro 1975, ahora en *Papel de las organizaciones de empleadores en América Latina*, Ginebra 1976.

41 TAGLE MARTÍNEZ, Hugo, "Origen y generalidad de la ley chilena bajo el número de la constitución de 1925 en Derecho y Política", III Jornada Chilena de Derecho Natural, Santiago 1977 (a multicopia). BRAVO LIRA, nota 5, p. 255. El mismo, nota 1. FERRER PUIG, Julio. "Los decretos con fuerza de ley en el período 1924-1974", en *Seminario*

No menos acusada fue su decadencia como fiscalizador de las actuaciones del gobierno. En esta época, además de ampliarse la administración estatal, se forma todo un aparato paraestatal. Esta proliferación de nuevas instituciones tornó cada vez más inoperante la fiscalización del Congreso, concebida dos siglos atrás, en función de una administración muy incipiente. Como si eso fuera poco, sucesivas reformas despojaron al Congreso en 1943 y 1970 de poderes en materia de gasto público. Sin este recurso, sus indicaciones al gobierno se convirtieron en disparos al aire⁴².

La decadencia del parlamento está lejos de ser una apreciación subjetiva. Fue un hecho demasiado patente y tangible a través del anacronismo de su composición y de sus dos funciones primordiales. Cronológicamente, este agotamiento se inicia bajo el predominio de los partidos parlamentarios y -como veremos- se acentúa con la declinación de ellos en la década de 1952-1963, para culminar bajo el predominio de los partidos extraparlamentarios en la década de 1963-1973.

Hipertrofia de los poderes del Presidente

No menos palmaria que la declinación del parlamento es la hipertrofia de los poderes y medios de acción del Presidente. Se multiplican las instituciones estatales y paraestatales y, así, de un modo un tanto caótico, cobra forma el Estado interventor presidencial.

En términos generales, su expansión se mantiene dentro de las directrices definidas entre 1924 y 1933. En 1955 se establece un Ministerio de Minería y en 1961 otro de Economía. Los servicios y oficinas dependientes de las secretarías de Estado, suben de 70 a 82 entre 1933 y 1942. Luego algunos se transforman en instituciones paraestatales. No obstante, en 1973 eran más de 70.

En comparación, el aparato paraestatal cobra dimensiones gigantescas. Las 27 instituciones de 1933 se duplican en el cuarto de siglo siguiente y al comenzar la década de 1970 pasan de 70. Se articula así una red que gravita sobre gran parte de las actividades nacionales: económicas, previsionales, vivienda, comunicaciones y fomento.

En el área económica entra a operar una larga serie de nuevas instituciones: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Empresa de Comercio Agrícola (ECA), Instituto de Seguros del Estado (ISE), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Caja Reaseguradora de Chile, Banco del Estado de Chile, Compañía de Acero del Pacífico (CAP), Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), de Minería (ENAMI), Nacional de Electricidad (ENDESA), Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR), In-

sobre Institucionalidad chilena 1924-74, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1977 (inérito).

⁴² CEA EGAÑA, José Luis, "Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno 1924-1973", en *Cuadernos de Ciencia Política* 18, Santiago 1988. SILVA VARGAS, Fernando, "Diagnósticos equivocados", en RDP 45-46, Santiago 1989. NAVARRO BELTRÁN, Enrique, *La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados*, ibid. 94, Santiago 1991.

dustria Azucarera S.A. (IANSA), Fábricas y Maestranza del Ejército (FAMAE), Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETC), etc.

Otra serie de nuevas instituciones intervienen en el campo social: Servicio de Seguro Social (SSS), Servicio Nacional de Salud (SNS) (1952) y más de cuarenta cajas de previsión: de la Marina mercante (1937), bancarios (1946), municipales, actores (1964), pequeños comerciantes (1972), etc., Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), Corporación de la Vivienda (CORVI), Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU).

En materia de comunicaciones, cabe mencionar la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), el Consejo Nacional de Televisión, la Televisión Nacional de Chile y la Radio Nacional de Chile.

Además, hay que recordar el Instituto Antártico Chileno, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Comisión Chilena de Energía Nuclear⁴³.

Monocracia presidencial

Bajo el predominio de los partidos parlamentarios entre 1933 y 1952, nada pareció más apropiado para escapar al partidismo, que concentrar exclusivamente en el presidente la dirección de las instituciones estatales y paraestatales. Así, pues, todas las ampliaciones que experimentó el edificio constitucional se anexaron a él a través del presidente.

Esta situación hizo crisis hacia 1950. La acumulación de poderes y medios de acción en el Presidente le transformó en una especie de *dictador legal*. Pero falto de un respaldo institucional que le asistiera en el ejercicio de ellos, como el antiguo Consejo de Estado, quedó el Presidente a merced de las presiones y apetencias partidistas⁴⁴. No ha faltado quien las calificara de "chantaje": "*o se le da al partido tantos ministerios, subsecretarías, vicepresidencias de empresas estatales o paraestatales, embajadas e intendencias o el partido no lo apoya*"⁴⁵. De esta manera el Presidente se vio reducido, en cierto modo, al papel de árbitro entre las pretensiones de los partidos.

Expresión institucional de ello fue el llamado *cuoteo*, por el cual el Presidente entrega a un partido determinadas áreas del aparato estatal o paraestatal, lo que, a su vez, fuerza compensar a otro u otros, con una cesión equivalente.

Esta tensión entre los partidos y el Presidente cobra un nuevo giro bajo el predominio de los partidos extraparlamentarios entre 1964 y 1973.

Pero a esas alturas la población había dejado de ser un conjunto de individuos aislados e impotentes frente a los partidos y al gobierno.

⁴³ TELLECHEA, Rebeca y otros, *Administración pública chilena*, tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1949. URZÚA VALENZUELA, Germán, *Evolución de la Administración pública chilena 1818-1968*, Santiago 1970. BRAVO LIRA, nota 5. HORMAZÁBAL, Jimena, "Instituciones estatales y paraestatales en Chile 1933-1953", tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1988 (inédita).

⁴⁴ BRAVO LIRA, nota 7.

⁴⁵ SILVA VARGAS, Fernando, "Pensar el Futuro", en M 14 de agosto de 1992.

Iglesia y directivas eclesiásticas

Esta crisis del régimen de gobierno afecta al parlamento y a la clase política, pero no al país mismo. Al tiempo que el Estado dilata su radio de acción y el Presidente se ve asediado por el partidismo, la Iglesia y la población protagonizan una doble transformación institucional.

Entre 1921 y 1960 se erigieron ocho nuevos obispados -Antofagasta (1928) e Iquique (1929), luego Puerto Montt (1939), Valdivia (1944), Punta Arenas (1947), Osorno (1955), Copiapó (1957) y Los Angeles (1960) -y cuatro arzobispados -Concepción y La Serena en 1939, Puerto Montt en 1963 y Antofagasta en 1967-⁴⁶. También se constituyó una Conferencia episcopal en 1952, cuya acción mermó un tanto la autoridad de cada obispo en su diócesis, al subordinarla a una incipiente burocracia encargada de preparar sesiones y documentos. De esta manera, se modificó, de hecho, el modo de ejercer el magisterio. Desde la década de 1960, junto a las formas oficiales de él, como la carta pastoral, surgen otras oficiosas, como él, como la carta pastoral, surgen otras oficiosas, como los llamados documentos de trabajo que ni por su carácter ni por su contenido pretenden tener fuerza vinculante.

Estos documentos encontraron una acogida diferenciada. Los pronunciamientos doctrinales de la jerarquía fueron recibidos, en general, con sincera adhesión. Sus juicios morales sobre situaciones concretas a la luz de esa doctrina, fueron mirados con respeto, incluso por no católicos. En cambio, las simples opiniones sobre cuestiones temporales y contingentes fueron instrumentalizadas o incluso rechazadas, cada vez con más frecuencia, por católicos o no católicos, en uso de la libre y responsable opción de cada uno en tales materias.

Autoorganización de la población

Este mismo espíritu se manifiesta en la proliferación, en diversos sectores de la población desde 1924 en adelante, de sindicatos, colegios profesionales, cámaras de comercio, cooperativas, asociaciones patronales y las llamadas organizaciones comunitarias: deportivas, vecinales, culturales y demás. Este movimiento asociativo abarca prácticamente toda la población. Pero prospera fundamentalmente en los núcleos urbanos, más propicios para el desarrollo de este tipo de asociaciones. Allí se extiende y ramifica en los más diversos medios sociales, desde operarios hasta empresarios, desde empleados hasta trabajadores por cuenta propia, desde empleados públicos hasta comerciantes.

Junto con estas organizaciones intermedias renació la representación gremial, distinta de la electoral, monopolizada por los partidos. Su fundamento no es una categoría genérica, como la de ciudadano, y su expresión no se reduce a un acto ocasional, como el sufragio. Se basa en el papel que cada uno cumple en la vida colectiva, en su profesión u oficio o en sus actividades, y se expresa en forma permanente a través del propio gremio o corporación. Ahora bien, lo

⁴⁶ BARRIOS, Marciano, *La Iglesia en Chile Sinópsis histórica*. Santiago 1987 El mismo, *Chile y su Iglesia, una sola historia*. Santiago 1992

propio de una corporación es que sólo puede ser representada por quien tenga la calidad de miembro de ella. Por tratarse de compañeros o colegas, representante y representado comparten intereses comunes. En consecuencia, la relación entre ellos es diametralmente opuesta a la dependencia de los electores respecto de sus elegidos. El representante gremial es responsable ante sus compañeros y depende de ellos⁴⁷.

La entrada en escena de este nuevo género de dirigentes, procedentes de las más variadas ramas de la vida nacional, no pudo menos que imprimir una nueva dinámica a la vida política. Las antiguas cuestiones doctrinales, pasaron a segundo plano frente a las nuevas reivindicaciones sociales. Lo que contribuyó a la declinación de los partidos parlamentarios. Pero, la concurrencia de estos nuevos actores tuvo consecuencias de mucho mayor alcance. Significó el principio del fin de esa concentración de la vida cívica en una clase política, que desde 1891 acostumbraba a disponer del país como de un fundo. Desde arriba manejaba las elecciones populares, disponía de los cargos públicos e imponía *la ley* uniforme a toda la población.

De ahora en adelante, cada grupo suficientemente fuerte reclamó *su ley*, diferenciada, según la situación de sus miembros. De esta suerte, sin que mediara ningún movimiento violento o revolucionario, se operó en Chile un profundo cambio institucional. Entre el Estado y las personas concretas se interpuso un estrato más o menos denso de organizaciones, que cumplen un doble papel frente al poder: limitar su radio de acción y proteger a sus miembros.

Descodificación

En la medida que la población se autoorganiza, se pasa de la sociedad política, atomizada, a una comunidad consociacional, articulada por sectores y actividades. Expresión de ello es la descodificación, esto es, la superposición de estatutos diferenciados, obtenidos por cada sector, al derecho uniforme de los códigos, impuesto desde arriba por las oligarquías partidistas.

De ahí que, a la larga, no pudiera evitarse la divergencia entre ambas formas de representación gremial y electoral. A menudo los partidos intentaron salvarla por la vía de la instrumentación de las organizaciones intermedias o, al menos, de sus dirigentes. Así anduvieron las cosas hasta los años de las planificaciones globales. Entonces se precipitó la contraposición entre gremialismo y partidismo, que culmina en el triunfo gremial y la deposición de Allende en 1973⁴⁸.

47 Para esto y lo que sigue BRAVO LIRA, nota 12. CEA EGAÑA, José Luis, "La representación política y social en la nueva Constitución de 1980", en *Revista de Ciencias Políticas* 2, Santiago 1982.

48 BRAVO LIRA, Bernardino, "Medio siglo de trayectoria institucional en Chile 1924-1973", en *Portada* 43, Santiago 1973, ahora en El mismo, *De Portales a...*, nota 8, p. 110.

Sindicalismo

En todo momento el movimiento asociativo desborda los marcos legales. Así sucede entre los gremios mismos y entre sus organizaciones superiores. Ejemplo de ello es el sindicalismo que tempranamente se convierte en uno de los fenómenos más relevantes en la vida nacional⁴⁹. Surgido al margen de la ley, se abre en dos brazos bajo la primera presidencia de Ibáñez (1927-1931). Entonces, uno, que comprende al personal de las empresas y firmas privadas, se encamina por vías legales, en tanto que el otro, constituido por empleadores fiscales y semifiscales, a quienes desde 1924 se les prohibió sindicarse, se consolida en forma extralegal.

El sindicalismo legal tuvo rápida expansión hasta 1945. De 421 sindicatos, con 54.801 afiliados en 1932, se pasó a 1.581 con 232.714 afiliados en 1945. Es decir, más que se triplicaron en 13 años. El incremento prosigue en la década siguiente, de suerte que en 1955 había 2.177 sindicatos con 305.192 afiliados. Luego se estabilizan hasta 1965, para volver a subir y alcanzar en 1975 lo que hasta ahora es su máximo: 7.039 sindicatos con 1.022.789 afiliados. Esto equivale aproximadamente al 31% de la población activa urbana. Aunque abultado, por incluir muchos sindicatos paralizados, este porcentaje supera a la cota más alta alcanzada hasta entonces, un 25% en 1945 y, con más razón, al 20% de 1955 y al 15% de 1965.

En las zonas rurales la sindicalización es reciente y comprende a trabajadores dependientes y empresarios. Su auge fue tan rápido como su caída: de 630 sindicatos con 2.118 afiliados que llegó a haber en 1965 se pasó en 1973 a 1.065 con 235.536 afiliados. Desde entonces no cesó de declinar hasta 1990.

Más vigorosa fue la sindicalización extralegal. Las asociaciones de empleados fiscales y semifiscales abarcan una variada gama, desde los propios funcionarios del Trabajo, los del Registro Civil, de Aduanas, Tesorerías, Impuestos Internos, Correos, hasta las de la salud y judiciales, entre los empleados fiscales, y, entre los semifiscales, desde la Federación Industrial Ferroviaria, la Sociedad de Empleados de la Beneficencia, las Asociaciones de Profesores de la Universidad de Chile hasta la de funcionarios de la Contraloría. Existencia efímera tuvieron los sindicatos únicos de trabajadores de la CAP y de funcionarios del Ministerio de Educación (SUTE), de principios de la década de 1970⁵⁰.

⁴⁹ POBLETE TRONCOSO, Moisés, *El movimiento obrero latinoamericano*, México 1946. MORRIS, James Oliver, OYANEDER, Roberto y OTROS, *Afiliación y finanzas sindicales en Chile 1932-1959*, Santiago 1962. BRAVO LIRA, nota 12. DE SCHAZO, Peter, *Urban Workers and Labor Unions in Chile 1902-1927*, Madison (Wisconsin) 1983. THAYER ARTEAGA, William y NOVOA FUENZALIDA, Patricio, *Manual de Derecho del Trabajo*, 2 vols., Santiago 1987, 1, cap. 8.

⁵⁰ Id. BRAVO LIRA, nota 12. Sobre la jurisprudencia de la Contraloría, MARIN VALLEJOS, Urbano, "Panorama de la sindicalización y huelga de los funcionarios públicos", en SAYAGUES-LASO, Enrique, *Homenaje a*, 6 vols., Madrid 1968-1969. Sobre la Ley 19.296, El mismo, "Ley sobre asociaciones de funcionarios: un injerto laboral en el régimen de la Administración del Estado", *Revista Laboral Chilena*, Santiago 1994. WALKER ERRÁZURIZ, Francisco, "Las asociaciones de funcionarios desde el punto de

Colegios profesionales

Paralelamente, otro estrato de la población constituido por profesionales universitarios se agrupa en colegios⁵¹. Su establecimiento se hizo por ley, por lo general sobre la base de la afiliación obligatoria, exigida como condición para ejercer la respectiva profesión. Desde 1925 hasta 1973 se establecieron 27 colegios, que agruparon desde abogados (1925), médicos (1948), ingenieros (1958), hasta administradores públicos (1969) y bibliotecarios (1969). El número de afiliados llegó aproximadamente a 70.000 en 1972⁵².

En cierto modo análogas a los colegios profesionales, pero constituidas por iniciativa de los propios afiliados, son las cámaras de comercio, fundadas en Santiago y en otras principales ciudades. En 1940 el comercio se hallaba agrupado en 27 cámaras en las principales plazas del país y 36 asociaciones de minoristas. Tres años más tarde, la Cámara Central de Comercio, constituida en 1925, se transformó en una asociación que agrupó a más de 40 de estas entidades menores, tales como cámaras regionales, binacionales e instituciones especializadas, formadas por importadores, exportadores y demás⁵³. Una institución similar es la Asociación Nacional de la Prensa, fundada en 1948.

Agrupaciones empresariales

Tres grandes asociaciones de empresarios se remontan al siglo XIX: la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la de Fomento Fabril (SOFOFA), y la Nacional de Minería (SONAMI), que llegó a agrupar a todos los productores del ramo, desde la gran minería hasta los pirquineros. A ellas se añadió en 1951 la Cámara de la Construcción⁵⁴.

También son del presente siglo otras agrupaciones empresariales, bancaria, agrícola, metalúrgica, del plástico o de la madera. Estos gremios tuvieron, generalmente, alcance nacional.

Organizaciones comunitarias

Bajo esta denominación se agrupan asociaciones de diverso tipo, desde clubes sociales y deportivos, culturales y artísticos hasta centro de madres, juntas de vecinos. Su número aumenta constantemente entre 1940 y 1965. Pasan de alrededor de 3.000. El crecimiento aumentó bruscamente entre 1964 y 1970, debido al empeño del gobierno en legalizar y formar nuevas juntas de vecinos. De hecho su número sube en más de 3.500⁵⁵.

vista jurídico doctrinario". en *Revista Chilena de Administración Pública* 4, Santiago 1995.

⁵¹ BRAVO LIRA, nota 12.

⁵² Id.

⁵³ Id. MONTT BALMACEDA, nota 40.

⁵⁴ Id.

⁵⁵ BRAVO LIRA, nota 12. MOLINA, Fernando, "La democracia pluralista", ponencia al *Seminario Internacional sobre democracia contemporánea*, Santiago 1986 (a multicopia).

Cooperativismo

Sus comienzos fueron modestos. En 1925 sólo había 6 cooperativas con personalidad jurídica, casi todas de consumo. A semejanza de lo que ocurrió con las juntas de vecinos, su desarrollo no fue espontáneo, sino estimulado desde arriba por los gobierno, con exenciones tributarias y apoyo especializado y luego, también, por instituciones paraeclesísticas, gobiernos extranjeros y organismos internacionales.

En 1945 las cooperativas pasaban de 200 y operaban en siete rubros diferentes, ante todo vivienda y también, consumo, ahorro y crédito. Una década más tarde se habían doblado y diversificado en once tipos. Predominaban las de los mismos tres rubros mencionados. Se abre entonces la gran época de expansión que coincide con la década 1955-1965. Los rubros se mantienen, pero las cooperativas se triplican y sus socios superan el medio millón. La década 1965-1975 transcurre bajo el signo de un enorme esfuerzo estatal por promoverlas, secundado por instituciones de origen eclesiástico y extranjero. No obstante, el ritmo de aumento decrece. Las de vivienda aumentan en casi 800 y las de servicios que pasan de 36 a más de 200. Crecen también las agrícolas, campesinas y de reforma agraria que, en total, llegan a sumar cerca de 400. En total llegan a 3.300 con más de 830 mil asociados⁵⁶.

Federaciones y confederaciones

La cúspide de esta variada gama de organizaciones está constituida por federaciones y confederaciones.

Muchas de ellas nacieron y vivieron en forma extralegal o sólo recibieron un tardío reconocimiento oficial, e incluso personalidad jurídica, cuando una dilatada actuación las había transformado en factores de peso en el país. Tal es el caso, por ejemplo, de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) o Semifiscales (ANES), o de la Central Unica de Trabajadores (CUT). En ciertos momentos estas grandes organizaciones se convirtieron en actores de primera línea en la vida nacional.

Por orden cronológico las más relevantes fueron la Unión de Empleados de Chile (UECH) (1924); la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH) (1936-1953)⁵⁷; la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET) (1939), la ya mencionada Cámara Central de Comercio (1940)⁵⁸; la Confederación de la Producción y del Comercio -formada en 1943 por la SNA, la SOFOFA, la SO-

⁵⁶ ANÓNIMO, "El movimiento cooperativo en Chile", en *Editorial Ginebra, Legislación Social en América*, Santiago s/f. VIDELA JARA, Raúl, *El Cooperativismo en Chile*, Santiago 1951. Servicio de Cooperación Técnica. *Movimiento cooperativo chileno, característico, situación actual y perspectivas*, Santiago 1968. RIVAS SÁNCHEZ, Gonzalo "El Cooperativismo, Doctrina, Historia, Realidad", en *Portada 11*, Santiago 1970. GIADACH GNAWI, Lufty y MONGE ESPÍNEIRA, Cecilia, *Organización cooperativa en Chile*, Santiago 1976. Bravo Lira, nota 12.

⁵⁷ THAYER y NOVOA, nota 49.

⁵⁸ MONTT BALMACEDA, nota 40.

NAMI y las Cámaras de Comercio de Valparaíso y Central de Santiago- a la que incorporó en 1951 la Cámara de la Construcción⁵⁹; la Federación Industrial Nacional de la Construcción (FINC) (1936)⁶⁰; la ANEF (1943)⁶¹ y la ANES (1965); la Confederación de Empleados Particulares (CEPCH) (1948); la CUT (1953-1973)⁶², las Confederaciones de Trabajadores de Chile (CTC) (1956) y Marítima de Chile (COMACH); la Federación Nacional de Trabajadores Independientes (FENATI); las Confederaciones de Empleados de la Industria y el Comercio, del Comercio Detallista (1965), de Productores Agrícolas (1967), de dueños de camiones (1967), seis confederaciones sindicales campesinas entre 1967 y 1970 y la de la Pequeña Industria y el Artesanado (CONUPIA) (1972).

En 1969 se estableció por ley un Registro Nacional de Comerciantes, en el que sólo podían inscribirse los afiliados a la Cámara o a la Confederación del Comercio Detallista o, en fin, a la Confederación Unica de la Pequeña Industria y Artesanado (CONUPIA)⁶³.

De su lado, más de 20 colegios profesionales, con cerca de 70.000 afiliados, se agruparon en 1971 en la Confederación Unica de Colegios Profesionales.

Por otra parte, entre 1954 y 1975 se forman 21 federaciones de cooperativas, 8 uniones y 4 confederaciones, de las cuales la más importante es la Confederación de Cooperativas de Chile, constituida en 1969⁶⁴.

La expresión más temprana y más reveladora del peso alcanzado por estas organizaciones es el *status* público, que se les reconoce, de *facto* y de *iure*. A veces, las leyes incorporan a integrantes de ellas al consejo de instituciones y empresas estatales o paraestatales o el gobierno consulta su opinión frente a problemas o materias que debe resolver. Otro índice de la significación de algunas de estas agrupaciones son las negociaciones tripartitas entre organizaciones empresariales y sindicales y el gobierno. Lo singular de ellas es que éste no interviene como poder, sino como parte. Las comisiones tripartitas obtuvieron un respaldo legal en 1968. Pero estaban en funciones desde mucho antes, como lo muestra, por ejemplo, el Convenio Colectivo General entre la Federación Obrera Nacional del Calzado y los industriales del sector que rigió desde 1955 hasta 1973 y varios tarifados, como el gráfico, convenido en forma tripartita y confirmado por la ley en 1971.

Todo esto son avances hacia una relación consociacional entre el Estado y las organizaciones intermedias.

59 Id.

60 ROJAS FLORES, Jorge y otros, *La historia de los obreros de la construcción*, Santiago 1993.

61 GALAZ, María Loreto, *Agrupación de empleados fiscales ANEF 1943-1994*, tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Chile 1994 (inédita).

62 Con limitaciones, BARRÍA CERÓN, Jorge, *Historia de CUT*, Santiago 1971.

63 Ley 17.066, 1969. THAYER y NOVOA, nota 49.

64 RIVAS y GIADACH y MONGE nota 56. Confederación General de Cooperativas de Chile, CONFECOOP Chile, *El movimiento cooperativo en Chile. Anales período 1976-1982*, Santiago 1983.

Crisis y descomposición del régimen de gobierno

En contraste con la pujanza de estas organizaciones, los partidos parlamentarios entran en decadencia. A la atrofia del parlamento, sigue la de estas colectividades, que eran los puntales del régimen de gobierno. La crisis se anuncia con el desplazamiento de las cuestiones doctrinarias por las económico-sociales y se torna crítica al mediar el siglo, con el alejamiento de los mejores talentos, cada vez más ajenos al mundo de los partidos.

De esta manera, conservadores, liberales y radicales no supieron o no pudieron resistir la ampliación del escenario político a los sectores medios y populares, que ellos mismos habían contribuido a impulsar. Acostumbrados a una política de círculo o de pasillo, la participación directa del pueblo, a través de sus propias organizaciones los dejó fuera de juego. El golpe de muerte fue el voto femenino, a partir de 1949. Bruscamente se dobló el electorado y estos tres grandes partidos se encontraron sobrepasados. Perdieron toda posibilidad de retener el manejo de las elecciones, que detentaban desde 1891. La victoria del general Ibáñez en los comicios presidenciales de 1952 y en los parlamentarios que siguieron en 1953, marcan el fin de su predominio electoral⁶⁵.

Por una década se produce una especie de marasmo. A partir de 1963 se opera una recomposición del mapa partidista, bajo el predominio de los partidos extraparlamentarios, surgidos hacia 1930: el Comunista, el Socialista y el Demócrata cristiano, que desde 1957 sucedió a la Falange Nacional. A diferencia de los antiguos partidos parlamentarios, cada uno tiene su propia ideología, esto es, una visión total de la política, válida no sólo para Chile, sino para todo el mundo. En su sentir el mundo entero ha de ser comunista, socialista o demócrata cristiano⁶⁶.

Esta internacionalización repercutió sobre el financiamiento de los partidos, cada vez más penoso, debido a la enorme ampliación del electorado, a la crónica escasez de sus militantes y los gastos más y más cuantiosos de las campañas electorales. Como explica Vial, la corrupción de los partidos *se acentuó a partir de los años 60, cuando ésta no se produjo sólo con dineros internos, sino también provenientes del extranjero. Esto les sucedió a todos los partidos, sin excepción, desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha. El Movimiento de Izquierda Revolucionario era financiado desde Cuba; el Partido Comunista de Chile, desde la Unión Soviética. El Partido Radical y la Democracia Cristiana, sobre todo a partir de 1964, fueron financiados con dineros de la CIA y también con fondos de las fundaciones internacionales demócratacristianas y de la socialdemocracia. La derecha tenía fuentes de financiamiento igualmente ilegítimas, pero internas y además recibía el dinero de la CIA. Todos los parti-*

⁶⁵ Ver nota 28.

⁶⁶ BRAVO LIRA, nota 7. *Partido Comunista, Hacia la formación de un verdadero partido de clase. Resoluciones de la Confederación Nacional del... realizada en julio de 1933. Santiago 1933.* JOBET, Julio César. *El partido socialista de Chile*. 2 vols., Santiago 1971. GONZÁLEZ ERRÁZURIZ y SUAU, nota 30.

*dos estaban financiados en esta forma y en parte muy importante desde el extranjero*⁶⁷.

Dada la amplitud de sus planteamientos, no es extraño que la actitud de los partidos extraparlamentarios frente al movimiento asociativo fuera distinta a la de los antiguos. En lugar de ignorarlo, a la manera liberal, intentaron penetrarlo e instrumentalizarlo. Plantearon la lucha política no sólo en el terreno electoral, sino también en el gremial. De hecho, durante las primeras tres décadas de su actividad ésta fue la base de su poderío. Sólo en 1963 se impusieron en el plano electoral y en 1964 llegaron por primera vez al gobierno. Desde allí inauguraron un nuevo estilo político, el de las llamadas planificaciones globales. Con ellas se ingresó en la última fase del Estado interventor y presidencial.

El Presidente, ejecutor de un programa partidista

Los dos últimos presidentes, Frei (1964-1970) y Allende (1970-1973) gobernaron sólo con el o los partidos que los eligieron. De esta suerte, se acabó bruscamente en Chile ese gobierno multipartista, que se practicaba con excepcional fortuna desde hacía más de un siglo⁶⁸. Treinta años largos han transcurrido desde entonces sin que reviva.

En la medida en que el presidente se subordinó efectivamente al o los partidos gobernantes, éstos pudieron disponer de sus poderes y medios de acción para imponer, desde arriba, su propia ideología. El aparato estatal y paraestatal, que a estas alturas había alcanzado dimensiones imponentes, se utilizó para llevar adelante una planificación global. Pero sus promotores no se contentaron con los medios legales. También acudieron en gran medida a otros extralegales. Se llegó así a una presión ejercida desde el gobierno contra el derecho y las instituciones establecidas. Ejemplo de ello fueron los tristemente célebres *resquicios legales*. Sin ir más lejos, la primera parte de la reforma agraria se realizó bajo Frei con la amenaza de una ley más drástica y retroactiva y esta sola amenaza bastó para efectuar la estatización de la banca bajo Allende⁶⁹.

Significativamente, esta gestión gubernativa falta de confianza en las posibilidades del derecho precedió a la aparición del terrorismo, a fines de la década de 1960, principalmente por obra del movimiento de izquierda revolucionaria (MIR). No faltó razón a quien advirtiera por entonces que el país se deslizaba hacia una salida comunista o militar. El desbordamiento violento de la legalidad

⁶⁷ VIAL CORREA, Gonzalo, "Ponencia" en TAGLE, Matías (ed.), *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas*, Santiago 1992. Cfr. US Senate, *Covert, Action in Chile 1963-1973*, Washington 1975. ARRIAGADA, Genaro, Declaración en M, 16 de febrero de 1992 respecto del *Informe Church*, cfr. M 17 y 19 de febrero de 1992.

⁶⁸ VELIZ, nota 24; VALENZUELA y WILDE, nota 24.

⁶⁹ Corporación de Fomento de la Producción, Fiscalía, *la estatización de la Banca*, Santiago s/f. (1973). VIAL CORREA, Gonzalo, "Decadencia, consensos y unidad nacional", en *Dimensión histórica de Chile*, Santiago 1984. GARAY VERA, Cristián, "Vía chilena hacia el socialismo. Innovaciones en el leninismo", en RDP 41-42, Santiago 1987. GARRIDO, José (ed.), *Historia de la Reforma Agraria*, Santiago 1988.

fue el punto de partida de una lucha contra el terrorismo, que con altibajos se prolongó por más de veinte años. En el curso de ella, junto a los atentados terroristas, menudean las denuncias por violaciones a los derechos humanos. Ya en 1970 un centenar de abogados pidió a la Corte Suprema *investigar los atropellos a los derechos humanos que comete la policía chilena*. Todavía en 1991 podía señalar *El Mercurio* ese año como aquél en el que sus atentados habían llegado al máximo⁷⁰.

Otro efecto de las planificaciones globales y de la presión del gobierno contra la legalidad fue la movilización gremial en apoyo del gobierno o en defensa del derecho. Las grandes organizaciones gremiales pasaron a primer plano de la vida nacional. Más o menos penetradas por el partidismo, algunas contribuyeron a las planificaciones globales, como la CUT o las Federaciones campesinas Rancuquíl y Unidad Obrera Campesina, y otras las combatieron cada vez más frontalmente. Tal es el caso de los firmantes del pliego de Chile en 1972: Confederaciones campesinas, como Nacional de Asentamientos y de Cooperativas de la Reforma Agraria o de pequeños agricultores; mercantiles, como la Cámara Central de Comercio y pequeña industria; industriales, como la SOFOFA, la Cámara de la Construcción y profesionales, como el Comando Unido de Profesionales o la Federación de Trabajadores de la Enseñanza particular.

Costo social e institucional

En 1969 el régimen presentaba síntomas de descomposición, que recuerdan el ocaso del parlamentarismo medio siglo antes. Los últimos meses de Sanfuentes, con desórdenes estudiantiles, huelgas e inquietud en el ejército en 1919, la elección indecisa de Alessandri en 1920 y el insólito arreglo de partidos posterior a la elección, el tribunal de honor, que le abrió el camino al mando supremo, todo esto, parece prefigurar los últimos meses de Frei, con disturbios universitarios y laborales, una huelga judicial sin precedentes, el autoacuartelamiento del general Viaux en el regimiento Tacna en 1969, la elección indecisa de Allende en 1970 y el arreglo de partidos, la insólita *aclaración de intenciones* -esta vez anterior a la elección, vale decir, a espaldas del electorado-, que le permitió alcanzar la presidencia⁷¹.

La historia parece repetirse. Otra vez, absorbidos en la lucha por el poder, los partidos dejaron de lado los intereses vitales del país. Mientras se institucionalizaba bajo el nombre de *cuoteo* el reparto de ministerios, oficinas y cargos de

⁷⁰ VIAL LARRAÍN, Juan de Dios, "Militares, aventureros e ideólogos", en *Dilemas* 1, Santiago 1966, ahora en GODOY, Hernán, *El carácter chileno*, Santiago 1977, pp. 415 ss. Petición a la Corte Suprema, Cfr. *El Siglo* 8 de agosto de 1991. ARRIAGADA, Genaro, *De la vía chilena a la vía insurreccional*, Santiago 1974. Sobre el terrorismo, útil información en HEINECKE SCOTT, Luis, *La guerra irregular*, Santiago 1994. Sobre el MIR, El mismo Chile, *crónica de un asedio*, 4 vols, Santiago 1992. 1, pp. 81 ss. Bravo Lira, nota 7, pp. 300 ss. WEHLAN, James R., *Out of the Ashes Life, death and transfiguration of democracy in Chile 1833-1988*, Washington 1989, trad. castellana, Santiago 1993.

⁷¹ Sobre el paralelo, BRAVO LIRA, nota 7, pp. 44 ss.

la Administración entre militantes y simpatizantes, la Judicatura, las Fuerzas Armadas y el magisterio fueron objeto de una sistemática postergación, que *El Mercurio* denuncia como *proletarización de la clase media*⁷².

No menos crítica era la situación social. A lo largo del medio siglo que transcurre entre 1924 y 1973 se habla alegremente de democracia, como si eso fuera todo⁷³. A nadie se le ocurre conciliarla con la eficacia. Los partidos no pierden ocasión de denunciar problemas sociales y de avivar aspiraciones de los desposeídos, pero apenas hacen algo para remediar la suerte de quienes, como los marginados, carecen de organizaciones y representación propia y nada representan desde el punto de vista electoral⁷⁴; según señala Vial "esta desprotección fue una de las grandes causas de la miseria y del desarrollo inarmónico del país en el aspecto social"⁷⁵.

El hecho es que en 1970, al cabo de más de cuarenta años de la restauración del gobierno de partido, aproximadamente un cuarto de los chilenos vegetaba todavía en la extrema pobreza. No se suele hablar de este costo social. Pero, como añade el mismo autor, en tales condiciones no podía subsistir en Chile una democracia al estilo anglosajón o suizo, aunque fueran de impecable regularidad las elecciones, el funcionamiento del parlamento y la sucesión presidencial⁷⁶.

En suma, hacia 1970, el costo social e institucional del gobierno de partido bajo formas presidenciales, se había tornado no menos intolerable que en 1920 bajo formas parlamentarias. Otra vez la tensión entre partidismo y patriotismo llegó a un punto crítico y se cortó por el lado más débil. Tanto más cuanto que ahora, no sólo habían desaparecido los paliativos del multipartidismo, sino que los mismos partidos atizaban el descontento y, al llegar al gobierno, no podían aplacarlo. Es lo que entonces se llamaba alentar aspiraciones que no podían satisfacer. Para colmo, esta vez el desprestigio del régimen provenía, no de su inoperancia, sino de su enfrentamiento con las instituciones establecidas.

Desmoronamiento del régimen semipresidencial

Bajo Allende la situación se deterioró rápidamente. El mismo habló de *dos legalidades*, la socialista, impulsada por su gobierno, y la capitalista, imperante en Chile⁷⁷. De hecho, en menos de tres años hizo pasar a poder del Estado cerca de

⁷² "Proletarización de la clase media", en M 5 de septiembre de 1966.

⁷³ Sobre el empleo y el significado del término, BRAVO LIRA, Bernardino, "Régimen de gobierno y democracia en Chile 1924-1973", en *Cuaderno de Ciencias Políticas* 18, Santiago 1988.

⁷⁴ SILVA VARGAS, nota 5, pp. 894 ss.

⁷⁵ VIAL CORREA, Gonzalo, "Perspectiva histórica", en IX Encuentro Nacional de la empresa, ENADE 1987, Santiago 1988. El mismo, "Educación chilena": el desafío del siglo XXI", en M 7 de agosto de 1988.

⁷⁶ Id.

⁷⁷ ALLENDE, Salvador, *Primer Mensaje del Presidente... ante el Congreso Pleno. 21 de mayo de 1971*, Santiago 1971 p. XI.

200 empresas e intervino más de 320⁷⁸. A la inseguridad de las propiedades siguió la de las personas y el atropello al orden instituido⁷⁹. En estas condiciones la convivencia nacional se tornó cada vez más tensa y el gobierno entró en conflicto con las más diversas instituciones. La Corte Suprema le representó la quiebra de la juridicidad⁸⁰ y el cuerpo de generales y almirantes en retiro⁸¹, el grave deterioro de la seguridad nacional; los colegios profesionales y organizaciones gremiales comenzaron a pedir la dejación del cargo *-que se vaya*⁸²- y hasta la Cámara de Diputados denunció la destrucción del Estado de derecho⁸³. Se llegó así, a lo que ha sido descrito como *una guerra civil todavía no armada, análoga a los últimos meses de la República Española, en julio de 1936*⁸⁴.

Por segunda vez en el siglo, el gobierno de partido condujo al país a una situación cuyo manejo escapó a la clase política. Pero, en esta ocasión, a diferencia de lo ocurrido en 1924, intervino otro factor, distinto del militar, la población civil organizada. Todavía en 1970 los políticos de partido pudieron disponer de la presidencia en favor de Allende, mediante la aclaración de intenciones, de un modo aún más oligárquico que en 1920, en favor de Alessandri. Pero, no pudieron impedir que se desencadenara en todo el país una resistencia civil sin precedentes en defensa del derecho y las instituciones vigentes. Nunca se habían movilizado en Chile sectores tan numerosos y tan diversos de la población para enfrentar al gobierno en funciones. Apelaron a todos los medios a su alcance, desde marchas de protesta -de las cuales la más resonante fue la femina de las *cacerolas vacías*- hasta el paro gremial, de dimensiones nacionales⁸⁵.

78 SÁEZ, Raúl E., "Las privatizaciones de empresas en Chile", en MUÑOZ G., Oscar (ed.), *Después de las privatizaciones. El Estado regulador*, Santiago 1993, p. 79.

79 Corte Suprema, *Oficios al Presidente de la República* de 12 de abril, 26 de mayo y 25 de junio de 1973. Los acuerdos pertinentes en *Libro de Actas de Acuerdos ordinarios y extraordinarios del Tribunal Pleno de la Corte Suprema de Justicia*, vol. 18 pp. 22-26, 40-41 y 52-76. Cámara de Diputados, *Acuerdo* de 11 de agosto de 1973, en M 23 de agosto de 1973. Ahora en BRAVO LIRA, nota 7, Anexo IX.

80 Oficios, nota 79.

81 Cuerpo de Generales y Almirantes en Retiro, Comunicación al Presidente de la República, en M, 29 de mayo de 1973 que también publica el oficio de la Corte Suprema de 26 de mayo de 1973. Todos estos documentos en BRAVO LIRA, nota 7, Anexos VII y VIII.

82 ARRIAGADA, nota 70. VILARÍN, León, "Hasta sus últimas consecuencias", en Revista *Qué Pasa, Chile bajo la Unidad Popular*, 11, Santiago 1983.

83 Acuerdo, nota 79.

84 GÓNGORA DEL CAMPO, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago 1981, p. 132. Por todos, AYLWIN, Patricio, discurso en el Senado, sesión acerca de la denuncia sobre grupos armados, julio 1973, en *La Prensa*. Santiago julio 1973. FREI MONTALVA, Eduardo, carta a Mariano Rumor, 8 de noviembre de 1973, en *La Segunda*, Santiago 29 de noviembre de 1974.

85 ARRIAGADA, nota 70. BRAVO LIRA, Bernardino, "La caída de Allende. Población civil y pronunciamiento de las Fuerzas Armadas de 1973", en *Chile en Universidad Bernardo O'Higgins, Sentido y alcances del pronunciamiento militar del 11 de Septiembre de 1973*, Santiago 1993.

Tan grande llegó a ser esta presión civil contra su gobierno, que Allende optó por llamar a las Fuerzas Armadas al gabinete: no a algunos oficiales, sino a los propios comandantes en jefe. Sus opositores tampoco se retacaron para acudir a los cuarteles. A partir de ese momento, el Presidente y los partidos no eran ya los verdaderos dueños de la situación. Es decir, entonces terminó la democracia en Chile. si por tal se entiende el gobierno de partido en la forma en que hasta entonces se practicaba. El régimen semipresidencial acabó, pues, de la misma manera que medio siglo antes, el parlamentario. Como en 1924, un pronunciamiento armado puso fin a su agonía⁸⁶.

Segunda crisis institucional 1973

Pero esta vez las cosas fueron distintas. En lugar de ser más o menos improvisado, como el de 1924, el pronunciamiento de 1973 constituyó una deposición en toda regla y tuvo dos protagonistas, en lugar de uno: el pueblo organizado y las Fuerzas Armadas, vale decir, Ejército, Armada y Aviación, a las que se unieron las Fuerzas de Orden.

Se trata, pues, de una especie de deposición anunciada, que se desarrolló en tres tiempos. Partió de abajo, de las organizaciones y dirigentes gremiales, quienes dejaron atrás las contemporizaciones con Allende de los dirigentes políticos y sus partidos. En seguida, el gobierno fue desahuciado por todos, desde la Corte Suprema hasta la Cámara de diputados, a causa del ejercicio ilegítimo del poder. Finalmente, las Fuerzas Armadas, que el propio Allende llamó al gobierno, lo depusieron.

III. ESTADO SUBSIDIARIO Y COMUNIDAD CONSOCIONAL (1973 ADELANTE) MONOCRACIA Y ORGANIZACIONES INTERMEDIAS

El encadenamiento de los hechos relevantes revela los verdaderos contornos de

⁸⁶ La bibliografía sobre la caída de Allende, más abundante que exacta, es muy desigual, entre otras cosas, porque los autores raramente hacen una revisión rigurosa de las publicaciones anteriores sobre el tema. BERTELSEN REPETTO, Raúl, "Chile, la caída de un régimen", en *Nuestro Tiempo* 233, Pamplona 1973. FRANCOU, François, *Le Chili, le socialisme et l'Eglise*, París 1976. GARCÉS, Juan E., *Allende y la experiencia chilena*, Barcelona-Caracas-México 1976. VALENZUELA, Arturo, *Chile*, en LINZ J. Juan y STEFAN, Alfred, *The Breakdown of Democratic Regimes*, 5 vols., Baltimore-Londres 1978, la bibliografía empleada es incompleta y anticuada. CHAPARRO, Patricio, "Actores sociales y políticos en el quiebre del sistema político chileno", en *Estudios sociales* 25, Santiago 1980. HUNEEUS MADGE, Carlos, *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile -Eine vergleichende Analyse*, Heidelberg 1981. Véliz, nota 24. VIAL CORREA, nota 69, Wehlan, nota 70. Para la cronología DONOSO LOERO, Teresa, *Breve historia de la Unidad Popular*, Santiago 1974. Valioso material documental en *Verbo*, 126-127, Madrid 1974. ARRIAGADA, nota 70. TAGLE, nota 67. BRAVO LIRA, Bernardino, "La caída de Allende. Población civil y pronunciamiento militar de 1973 en Chile", en Universidad Bernardo O'Higgins, *Sentido y alcances del pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973*, Santiago 1993. CANESSA ROBERT, nota 14.

la crisis. Lo que estaba en juego era mucho más que un asunto interno de Chile. Tenía repercusiones internacionales.

En lo interno, como en 1924, volvió a desmoronarse el régimen de gobierno, pero, al igual que entonces, quedaron en pie y se renovaron las instituciones básicas del Estado de derecho. Esta vez, se operó además una recomposición de las organizaciones intermedias. Al respecto es significativo el hecho de que en el pronunciamiento de 1973 no sólo se experimentó la necesidad de reiterar, como en el de medio siglo antes, el respeto de la Judicatura, sino junto con eso, el de las conquistas sociales⁸⁷.

Fin del Estado modernizador

Pero lo decisivo fue otra cosa. En lugar de reajustarse, como entonces, el Estado modernizador, mediante el paso de una fase a otra del mismo -de la liberal parlamentaria a la intervencionista presidencial- se produjo una ruptura frontal con dicho modelo. Chile volvió decididamente las espaldas, no sólo al Estado interventor, sino al socialismo y, en definitiva, al propio ideal ilustrado de Estado, agente de la felicidad de los ciudadanos. Esto significó nada menos que poner fin a dos siglos y medio de ininterrumpida expansión del aparato estatal.

La resonancia mundial de este vuelco es comprensible. Se anticipó más de tres lustros al derrumbe de la Unión Soviética y de los socialismos en la década de 1980. Es decir, se anticipó al fin de toda una etapa de la historia moderna, la del Estado modernizador, con sus tres fases sucesivas: reformas ilustradas del siglo XVIII, contraposición Estado sociedad del liberalismo decimonónico e intento de absorción de la sociedad por el Estado de los socialismos del siglo XX. A partir de 1973, Chile dejó de ir a la zaga de modelos extranjeros dominantes, y en concreto del socialismo, y se convirtió en un país de avanzada, capaz de abrirse camino por sí mismos y a su propia manera.

De ahí las reacciones que despertó, primero de incompreensión y abierta hostilidad y, luego, de creciente admiración. Políticos, potencias y organizaciones internacionales lo combatieron, dentro y fuera de Chile, por todos los medios, sin excluir el terrorismo⁸⁸. Para ellos era inconcebible que este país se abriera camino por sí mismo, al margen de las superpotencias -Estados Unidos y la Unión Soviética- entonces en una fase de distensión. Luego, tras la caída de la Unión Soviética y de la cortina de hierro, cayeron también por sí solas teorías, como la de la dependencia, o políticas, como la modernización estatal de la CEPAL. Entonces hombres de gobierno y economistas chilenos fueron llamados como consultores en países centroeuropeos o iberoamericanos.

⁸⁷ Cfr. Junta Militar, *Manifiesto Santiago*, 11 de septiembre de 1924, texto en WURTH ROJAS, Ernesto, *Ibáñez, caudillo enigmático*, Santiago 1958, p. 53. Reitera el respeto a la judicatura. Junta de Gobierno, *bando I*, Santiago, 11 de septiembre de 1973. Reitera el respeto por la judicatura y por las conquistas sociales.

⁸⁸ Alguna información HEINECKE, "La guerra...", nota 70.

Estado subsidiario y consociacional

Un vuelco de esta naturaleza no pudo menos que plasmarse institucionalmente. La etapa que se abre en 1973 marca el tránsito del Estado interventor presidencial a lo que puede llamarse Estado subsidiario y consociacional. Todavía no es posible hacer un estudio cabal del mismo. Entre otras cosas, porque se halla en una fase de configuración. No obstante, cabe intentar una aproximación provisional.

El punto de partida es la renuncia de este Estado subsidiario a la pretensión liberal y socialista de regular desde arriba la vida de la población. En consecuencia, no sólo tolera las organizaciones intermedias, sino que apela al empuje de las personas y a la autorregulación de dichas organizaciones.

Institucionalmente el Estado subsidiario se asienta sobre el juego recíproco entre el núcleo fundamental del Estado -constituido en Chile desde el siglo XVII sobre la base de la trilogía Presidente, Judicatura y Fuerzas Armadas- y las organizaciones intermedias, que a lo largo del siglo XX se han convertido en factor decisivo en la vida nacional. De esta suerte ni el Estado pretende dirigir desde arriba todas las actividades de la población ni los diversos sectores de la misma utilizar al Estado para que les asegure condiciones de subsistencia que ellos no son capaces de procurarse por su esfuerzo. Naturalmente, esto vale para tiempos normales y no excluye medidas transitorias de auxilio en casos de emergencia.

De esta manera, pareció revertirse la situación del Presidente, la Judicatura y las Fuerzas Armadas dentro del Estado, cada vez más desmedrada desde el triunfo de la oligarquía en 1891. Mientras la monocracia presidencial, que había conseguido renacer, se reforzó, a la Judicatura se le restituyó desde 1976 parcialmente su competencia para amparar a los gobernados en caso de abusos de los gobernantes mediante un recurso de protección⁸⁹. De este modo se puso fin a la indefensión de los ciudadanos, implantada en Chile por el constitucionalismo, en la creencia de poder reemplazar esa protección judicial, mediante unas garantías constitucionales y una fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno⁹⁰. Dicho recurso importó en la práctica, según se ha hecho notar, una *revolución silenciosa*⁹¹.

Por lo que toca a las Fuerzas Armadas, se puso fin a la postergación de que fueron objeto bajo el gobierno de partido. Se fortaleció su estabilidad y profesionalismo frente al partidismo⁹². Todo lo cual facilita el cumplimiento del

⁸⁹ Acta constitucional 3, Santiago 11 de septiembre de 1976. De ahí pasa a la Constitución de 1980, art. 20. SOTO KLOSS, Eduardo, *El recurso de protección. Origen, doctrina y jurisprudencia*, Santiago 1982.

⁹⁰ SOTO KLOSS, Eduardo, "1976-1986. Diez años de recurso de protección (una revolución silenciosa)", en *Revista de Derecho y Jurisprudencia* 83, 1986.

⁹¹ BRAVO LIRA, Bernardino, "Judicatura y protección judicial de los gobernados. Del absolutismo al constitucionalismo", en *Revista Chilena de Historia del Derecho* 16, Santiago 1990-1991.

⁹² CANESSA ROBERT, nota 14.

doble papel que desde mediados de siglo juegan en el Estado, reconocido por la constitución desde 1971: defensa exterior y garantes del orden instituido⁹³.

Reducción del aparato estatal y paraestatal

Muy distinta fue la suerte de la Administración, otro de los pilares del Estado. Entre 1973 y 1990 se la redimensiona. Es decir, en lugar de proseguirse dentro de las directrices dominantes desde mediados del siglo XVIII, se comenzó a desandar el camino recorrido desde entonces y a desmontar, en buena parte, el gigantesco aparato estatal y paraestatal, construido paso a paso en los últimos dos siglos.

En una primera etapa se restituyeron a sus dueños el 30% de las tierras expropiadas y más de 250 empresas intervenidas o requisadas. Se transfirió el resto de las tierras expropiadas a propietarios individuales o cooperativas o instituciones sin fin de lucro y se vendieron más de 200 empresas y bancos, casi todos estatizados durante el tiempo de Allende⁹⁴. Como resultado de ello, la participación estatal y paraestatal en el PGB se redujo de 39% en 1973 a 24% en 1981⁹⁵.

Esta etapa se completó con la privatización de la previsión⁹⁶. Así como en 1924 Chile había sido el primer país en Hispanoamérica en establecer un régimen de seguridad social al modo europeo, es decir, basado en el reparto, en 1981 fue también el primero en abandonar este régimen, que se hallaba ya en crisis en Europa y Estados Unidos. La administración de los fondos previsionales se radicó en empresas constituidas con ese objeto (AFP) que operan por cuenta propia, más o menos como las compañías de seguros, pero bajo una especial supervisión del Estado. Cada afiliado opta libremente por una AFP, donde tiene su cuenta individual, mediante la cual autofinancia su previsión con sus aportes personales, reajustes sobre ellos y rentabilidad del fondo. Las primeras once AFP se establecieron en 1981. El número de afiliados llegó en 1994 a

⁹³ Ya en 1941 se le confía la garantía de las elecciones populares. OLIVARRÍA BRAVO, Arturo, *Chile entre dos Alessandri*, 4 vols., Santiago 1962-1965. Por la misma época se instituye un Consejo Superior de la Defensa y una Junta de Comandantes en Jefe, que sustituye al Consejo de Defensa Nacional contemplado por el DL 402 de 19 de marzo de 1925. En 1960, tras el triunfo de Castro en Cuba y la amenaza de subversión interna se lo reemplaza por el Consejo Superior de Seguridad Nacional conforme al DFL 180. En 1971 en vistas de la entrega de la presidencia a Allende se incorpora a la constitución el papel de las Fuerzas Armadas de salvaguardar el orden instituido. En 1972 el M 19 de septiembre se refiere a la doble misión de las Fuerzas Armadas "guerreros y garantes de la institucionalidad" y en 1973 la Cámara de Diputados hace un llamado a las Fuerzas Armadas, nota 79. La constitución de 1980 reitera ese mismo doble papel suyo.

⁹⁴ SAEZ, nota 78. Sobre las privatizaciones, Universidad Andrés Bello, *Estado empresario y privatización en Chile*, Santiago 1990.

⁹⁵ HACHETTE, Dominique y LÜDERS, Rolf, *La privatización en Chile*, Santiago 1992.

⁹⁶ ARELLANO, José Pablo, *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, Santiago 1985, cap. 3. BAEZA, Sergio y MANUBENS, Rodrigo, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago 1988, con trabajos de 16 colaboradores. BAEZA, Sergio y MARGOZZINI, Francisco. *Quince años después*, Santiago 1995.

cerca de cinco millones, de los cuales unos cuatro se concentran en las cinco mayores. Los fondos acumulados equivalían entonces a más de un tercio del PGB⁹⁷. Su magnitud les permitió jugar un papel relevante en la adquisición de acciones de las empresas en la segunda etapa de las privatización.

Esta corresponde al quinquenio 1985-1990 y comprendió algunas de las grandes empresas paraestatales, muchas de ellas filiales de la CORFO, que generaban en conjunto cerca del 10% del PIB. Entre ellas se cuentan, aparte de los bancos, ENDESA, la Compañía Chilena de Electricidad (CHILECTRA), CAP, SOQUIMICH, IANSA, Compañía Chilena de Teléfonos (CTC), ENTEL, LAN, ISE. Como resultado, la participación del Estado en PGB se redujo a menos del 16%⁹⁸.

Otro aspecto de la reducción del aparato estatal fue la municipalización de la educación. Entre 1981 y 1986, se traspasaron a las municipalidades los establecimientos de enseñanza básica y media. El Estado se descargó así de una frondosa burocracia educacional. La enseñanza pública pasó a ser municipal o de establecimientos independientes. Se cerró así el ciclo ilustrado del Estado docente. Lo cual fue reconocido oficialmente por el Ministro de Educación en 1995⁹⁹.

A la postre, la Administración quedó compuesta por 16 ministerios, 24 subsecretarías y casi 130 instituciones estatales y paraestatales, dos de las cuales -la CORFO y la Comisión Nacional de Energía- tienen un jefe con categoría de ministro. El gobierno interior se mantuvo, en cambio, bajo el régimen de intendencias implantado por la monarquía ilustrada en 1786 y centralizado bajo la república ilustrada. Un proyecto de regionalización culminó en 1979 con la división del país en 13 intendencias, una para Santiago y las restantes para cada una de las regiones en que se dividió el territorio. Al frente del gobierno de cada una de ellas está un intendente, cuya condición de *agente natural del Presidente* se reiteró en los mismos términos de 1844¹⁰⁰.

Pese a todas las privatizaciones, el aparato paraestatal mantuvo dimensiones imponentes. Formado en primer lugar, por la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) que, por sí sola, genera cerca del 40% de las exportaciones del país, incluye además ENAP, ENAMI y el Banco del Estado, EMPORCHI, Empresas de Correos y de Ferrocarriles del Estado, Metro de Santiago. En términos cuantitativos, se ha estimado que de un 75% de la economía en manos del Estado en 1973 se bajó a un 25% en 1990¹⁰¹.

97 SÁEZ, nota 78, p. 97, nota 34.

98 Id. pp. 96.

99 MOLINA, Sergio, Ministro de Educación, "Declaración", M agosto 1995.

100 ZUÑIGA, Ana María, "la división administrativa provincial en Chile", en *Anuario de derecho administrativo* 2, Santiago 1977-1978. Examina las variaciones desde la Ordenanza de intendentes de 1786 hasta la regionalización de 1976.

101 SHEEHY, Tomás P., "Ayuda extranjera", en M 12 de junio de 1994.

Límites del redimensionamiento del Estado

En verdad, el Estado burocrático se resiste a morir. Aún después de las privatizaciones los chilenos siguen divididos como antes en dos grandes sectores: una mayoría que sirve al país, trabaja, produce y exporta y una minoría ocupada en imponer leyes, reglamentos, trámites, certificados, impuestos, sanciones y cobrar sueldos, dietas, viáticos, gastos de representación. Símbolo de este singular Estado subsidiario-parasitario es el formulario de impuesto a la renta, que ningún ciudadano está en condiciones de llenar sin ayuda de un experto.

En el lustro 1990-1995 esta burocracia dio signos de renacimiento. Los ministerios volvieron a aumentar a 18, los servicios con categoría de tales a 3, los empleados de la Administración en más de cinco mil y el gasto en personal se dobló. Todo esto sin contar, naturalmente, las nuevas plantas de funcionarios del Congreso¹⁰². Pero hay algo tal vez más elocuente. No faltan indicios de que se reedita el contrasentido del Estado de bienestar que, según demostró Mamalakis, en el hecho, favoreció a los sectores medios y no a los más desposeídos. Entre 1991-1995 el gasto social del gobierno tendió a aumentar las diferencias sociales, pues va a parar a los sectores medios más bien que a los populares¹⁰³.

Organizaciones intermedias y comunidad consociacional

Con todo, hasta ahora fue alentadora la experiencia de un alivio de la presión del Estado sobre la vida nacional -trabas, cargas, prohibiciones, regulaciones, inspecciones y demás-. Facilitó a la población la expansión de sus actividades y, por ende, a cada sector ocupar en la vida colectiva el lugar que le corresponde.

Con el fin del Estado interventor comenzó para las organizaciones intermedias una nueva etapa. El lugar de ser objeto de una regulación estatal restrictiva, obtuvieron un reconocimiento cada vez más cabal de su papel entre las familias y el Estado. No se vieron obligadas a vivir defendiéndose frente a la política de los gobiernos de turno, al intervencionismo estatal, a la maraña de reglamentaciones, la tramitación burocrática, las fijaciones de precios y salarios y demás¹⁰⁴. Pero tampoco pudieron reclamar del gobierno un tratamiento favorable

¹⁰² "Burocracia expansiva", en M, 14 de enero de 1991. FUICA DEL CAMPO, Javier, "La Nueva Burocracia", en M, 31 de enero de 1993. DAZA, Pedro, exposición en Seminario de C.P.C., mayo de 1994, cfr. M 28 de mayo de 1994.

¹⁰³ MAMALAKIS, Markos, "The notion of the State in Chile: six topics", en *Historia* 22, Santiago 1987, p. 114-115. WAGNER SAN MARTÍN, Pablo, "Presupuesto 1996: el debate de fondo", en M, 24 de octubre 1995: se ha advertido que el gasto en personal del Servicio Nacional del Empleo, SENCE, que no se ocupa sino de autorizar planes de capacitación, creció en más de un 90%, en tanto que el número de trabajadores capacitados no superó el 10% anual. Del mismo modo, mientras el gasto en personal en los rubros salud y educación ha aumentado en un 85% y en 45% real, la atención médica y el rendimiento escolar han decaído. Encuesta de caracterización social (CASEN) 1994. Cfr. BARRERA, Manuel, "Globalización y exclusión social", en M 6 de noviembre de 1995. Según este indicador el 30% de los hogares forman un estrato más desposeído que en 1990 recibió un 9% del ingreso y en 1994 recibe sólo un 8,4%.

¹⁰⁴ VALDÉS, nota 40.

como base de sustentación para sus actividades. Tuvieron que salir adelante por sus propios medios.

No sin grandes sacrificios, se operó así una readecuación de ellas. La intervención estatal se redujo y se intentó eliminar la intromisión partidista. Todo lo cual contribuyó a que se concentraran en sus propias actividades y concurrieran con nuevo dinamismo a la prosperidad del país. De este modo se convirtieron en una de las claves de su despegue a partir de la década de 1980.

Sindicalización

La adecuación de los sindicatos a las nuevas condiciones económicas y al nuevo marco jurídico fue sumamente difícil. El gran obstáculo estuvo en su instrumentalización partidista. No desapareció en 1973. Antes bien, muchos políticos desplazados, buscaron salvar algo de su influencia por la vía de organizaciones gremiales. Para eso contaron con el apoyo de potencias extranjeras, organizaciones internacionales y paraeclesiásticas¹⁰⁵. Entre 1973 y 1977 la actividad sindical se vio limitada. No obstante, el sindicalismo alcanzó entonces su máxima expansión, tanto en el número de sindicatos -que desde 1977 pasaron de 7 mil- como de afiliados que a partir de ese año sobrepasaron el millón de trabajadores. Lo que equivale aproximadamente a un tercio de la fuerza de trabajo¹⁰⁶.

Pero eso fue un epílogo. A partir de 1979 se abre una nueva etapa en la historia sindical. Suprimida en 1978 la discriminación entre empleados y obreros, desde 1979 se dio un nuevo estatuto a los sindicatos, conforme al Plan Laboral y se implantó un nuevo régimen previsional¹⁰⁷. Por primera vez, los sindicatos pasaron a ser independientes del gobierno en su constitución y en la cancelación de su personalidad jurídica, del mismo modo que lo eran las sociedades comerciales. De ahora en adelante su existencia, bajo la protección de la Judicatura, cesó de estar a merced del decreto presidencial. De hecho, desde 1979 no se ha cancelado la personalidad jurídica por la vía administrativa a ningún sindicato inactivo.

Tras un brusco descenso del número de sindicatos y de afiliados bajo el nuevo estatuto, se produjo en la década 1983-1993 un gradual y sostenido aumento. Se dobló holgadamente el número de afiliados -alcanzó a 684.381- y el de sindicatos llegó aproximadamente 9.300 activos. Su distribución entre las actividades nacionales fue bastante homogénea. Predominaban claramente los trabajadores industriales (181 mil), les seguían los del comercio, transporte y servicios (entre 90 y 100 mil) y en el cuarto lugar, a mucha distancia, los agrícolas (menos de 50 mil)¹⁰⁸. La sindicalización agrícola, surgida tardíamente y no por iniciativa de las bases sino de la acción de los partidos y de los gobiernos,

¹⁰⁵ FRIAS, Patricio, "Afiliación sindical en Chile 1932-1992", en *Revista de Economía y Trabajo* 2, Santiago 1993.

¹⁰⁶ "El movimiento sindical en Chile", en M I de noviembre de 1978. BRAVO LIRA, nota 12.

¹⁰⁷ THAYER y NOVOA, nota 49.

¹⁰⁸ Dirección del Trabajo, Memoria anual (Santiago), 1993.

fue sumamente frágil. Se derrumbó en 1973 y desde entonces no cesó de declinar hasta 1990. Posteriormente ha subido de 44.091 afiliados a cerca de 48.000 en 1995¹⁰⁹.

Asociaciones de empleados públicos

La prohibición legal de sindicalizarse, impuesta a los empleados públicos en 1924 termina en 1994. Desde entonces, sus agrupaciones subsisten adaptadas al nuevo estatuto jurídico. Abarcan desde empleados de Aduanas, Postal telegráficos, de la Contraloría, Impuestos Internos, Tesorerías, Dirección de Trabajo y Registro Civil hasta Servicios de Educación y Obras Públicas, choferes de obras públicas. Una estimación aproximada de los afiliados a estas asociaciones en 1992 los sitúa en 310 mil, sobre un total de 444.871. Lo que constituye un alto porcentaje¹¹⁰.

La significación de los sindicatos y asociaciones dentro de la fuerza de trabajo es difícil precisar. Los límites entre ellos y las asociaciones profesionales tienden a difuminarse. Dentro de un mismo rubro, algunos trabajadores se sindicalizan y otros constituyen asociaciones gremiales. Tal es el caso de más de un millón de trabajadores por cuenta propia -por sí solos la cuarta parte de la fuerza de trabajo en 1995- de los cuales están afiliados a sindicatos solo unos 125 y probablemente otros tantos a asociaciones gremiales.

En suma, pese a que la sindicalización no ha cesado de avanzar desde 1983, su significación dentro de la vida nacional parece declinar. Un gran lastre ha sido la instrumentalización partidista de los sindicatos que se resiste a morir. Los esteriliza, falsea la imagen de ellos y retrae al trabajador corriente de las actividades sindicales. Pero hay algo más de fondo. La población sindicalizada tiende a concentrarse en un segmento, situado por encima de la extrema pobreza y marginalidad y por debajo de los sectores medios. Ahora bien, desde mediados de la década de 1980, la privatización de servicios y empresas estatales y paraestatales y el propio crecimiento económico han acelerado la elevación de niveles de vida y de trabajo. De esta suerte los elementos más dinámicos, como los trabajadores calificados, han pasado a engrosar los sectores medios, un tanto reacios a toda afiliación -sindical y partidista- y, por ende, también más refractarios a la penetración partidista de los sindicatos.

Asociaciones gremiales

Este es tal vez el género de organizaciones intermedias más pujante y mejor adaptado a las nuevas condiciones. Dentro de él se incluyen los 28 colegios profesionales de afiliación obligatoria, instituidos por ley hasta 1973, que se

¹⁰⁹ GÓMEZ, Sergio, "Grupos sociales, organizaciones representativas y movilizaciones políticas: las dos caras de la modernización de la agricultura chilena", en *Estudios sociales* 76, Santiago 1993.

¹¹⁰ BRAVO LIRA, nota 12. MARÍN VALLEJOS, nota 50, WALKER ERRÁZURIZ, nota 50, FRÍAS, nota 105.

transformaron a partir de 1981 en asociaciones gremiales de libre afiliación. A tono con el creciente empuje de los sectores medios estas agrupaciones se multiplicaron y diversificaron en los lustros siguientes, por ejemplo, entre profesores, transportistas, sociólogos, geógrafos, técnicos profesionales, contadores generales, secretarías, publicistas, corredores de propiedades, martilleros públicos, científicos políticos, exportadores y demás. En 1985 estas organizaciones sumaban en total 1.676, la mayor parte de Santiago. En 1995 superan las 33.000, agrupan cerca de medio millón de personas y abarcan un gama que cubre las principales actividades nacionales en todo el país, desde profesionales y servicios (más de 770), hasta movilización colectiva (más de 629), agrícolas y ganaderos (más de 600), exportadores, importadores, comerciantes, fabricantes e industriales (más de 300) y transportistas (alrededor de 200)¹¹¹.

Cooperativismo

Las cooperativas, eran en general las organizaciones comunitarias más dependientes de la ayuda de fuera: del Estado a través de exenciones e instrumentos de apoyo y de gobiernos extranjeros y organismos internacionales y paraeclesiásticos. Esto cambió a partir de 1973. Se modificaron, tanto su estatuto jurídico, como las condiciones económicas del país. De este modo las cooperativas no tuvieron más remedio que valerse por sí mismas y a desenvolverse en un plano de competencia con las empresas con fin de lucro de su mismo rubro.

Este vuelco se refleja entre 1970 y 1976 en la disolución, voluntaria o forzada, un tercio de las existentes, es decir, de más de 1.100. Luego la actividad se plantea sobre las nuevas bases. En la década 1984-1994 su número aumenta en mil -de 1.938 a 2.041- y sus socios de 600.335 a 641.254. Se desenvuelven en doce rubros principales. De ellos, ha cobrado mayor significación vivienda, que representa cerca de la mitad y desde 1978 participa en el subsidio habitacional. Le siguen cooperativas del agro, agua potable, ahorro y consumo. Santiago se mantiene como el núcleo del movimiento cooperativo, donde se concentra más de la mitad (560 con 371.021 socios), a distancia le siguen Valparaíso (360 con 56.208 socios), Talca (101 con 77.737 socios) y Llanquihue (79 con 25.891 socios)¹¹².

Las organizaciones comunitarias, muy diversificadas, desde vecinales y deportivas hasta centros de madres, culturales y juveniles, pasan de 13.721 en 1985, a 18.276, con un total aproximado de 890 mil miembros, en 1995¹¹³.

¹¹¹ Ministerio de Economía. Nómima de asociaciones gremiales inscritas por rubro según regiones, Santiago 1995.

¹¹² Ministerio de Economía, Cooperativas, número de socios por región y rubros, Santiago 1995.

¹¹³ INE, *Compendio estadístico 1985*, Santiago 1985. Ministerio del Interior, División organizaciones sociales, *Catastro organizaciones sociales comunitarias*, Santiago octubre 1995.

Federaciones y confederaciones

Con el derrumbe del Estado interventor comienza para estas organizaciones una nueva etapa. Algunas, más ligadas a los partidos como la CUT -que en rigor, desde sus orígenes fue más bien una central interpartidista que gremial- son disueltas¹¹⁴. Las demás, por lo general, no tardan en concurrir al Estado subsidiario bajo formas consociales.

Su papel es múltiple. Aparte de velar por los intereses del sector respectivo, participan de muchas maneras en la vida nacional, algunas de ellas legalizadas, como la integración de los concejos directivos de numerosas instituciones estatales y paraestatales. Más relevantes son otras prácticas, como sus tratos con el gobierno, instituciones estatales e internacionales o con otras organizaciones intermedias, empresariales o de trabajadores. Además promueven iniciativas sociales y de otro orden, entre las que ocupa lugar destacado la educación técnica. Así por ejemplo, la Cámara de la Construcción fundó el Instituto Nacional de Capacitación, INACAP, cuyos egresados superaron el millón en 1995. En el área técnico agrícola y forestal el SNA fundó en 1976 la Corporación del Desarrollo Social del sector rural (CODESSER) que tenía en 1995 catorce escuelas agrícolas y otros seis centro de formación técnica desde Ovalle hasta Coihaique¹¹⁵.

Sin duda, la más relevante entre estas organizaciones es la Confederación de la Producción y el Comercio. A los sectores agrícola, minero, industrial y construcción, que agrupaba hasta 1973, se añadieron otros, como el bancario, de suerte se estima que en 1995 representaba a empresarios que generaban cerca de un 60% del PIB¹¹⁶. Otras organizaciones empresariales son la Cámara Central de Comercio que en 1985 se transformó en Cámara Nacional, compuesta por 68 entidades menores y 46 empresas afiliadas y confederaciones como las del transporte.

Desde 1982 las federaciones y confederaciones de organizaciones sindicales aumentan y se diversifican. De 62 han pasado a 359 en 1993, los sindicatos afiliados, de 630 a 5.638 y los trabajadores afiliados a federaciones, de 26.617 a 227.214. Entre ellas ocupan un lugar destacado la Federación de Trabajadores del Cobre que agrupa a sindicatos de Chuquicamata, El Salvador, Andina y El

114 THAYER y NOVOA, nota 49.

115 SCHIEFELBEIN, Ernesto y GROSSI, María C., "Antecedentes para el análisis de la educación media en Chile", en SCHIEFELBEIN, Ernesto y Navarro A., Iván, *Eficiencia de la educación media en Chile*, Santiago 1981. RIESCO CORNEJO, Jaime, "Educación Técnica y Centros de educación técnica", en APABLAZA, Viterbo y LAVADOS M., Hugo, *La formación de técnicos en Chile: los dilemas del futuro*, Santiago 1987. Sobre la gestión de INACAP, Instituto Nacional de Capacitación, por la Confederación de la Producción y el Comercio: GUZMÁN, José Antonio, "La visión de los empresarios", en Fundación Andes-Unicef, *aportes de la empresa privada al mejoramiento de la educación en Chile*, Santiago 1994. Sobre la Corporación educacional de la Cámara de la Construcción, FERNÁNDEZ E. Mario, *ibid.* pp. 71 ss. Sobre la Corporación de desarrollo social del sector rural (CODESSER), MARTÍNEZ, Rodrigo, *ibid.* pp. 82 ss.

116 GUZMÁN, José Antonio, "Entrevista", en M 18 de diciembre de 1994.

Teniente y la Confederación Nacional de Trabajadores de la Construcción (CNTC) constituida en 1980¹¹⁷.

La reducción del aparato estatal y paraestatal hizo perder significación a muchas asociaciones de empleados fiscales y semifiscales. Como es natural, despertó resistencias y facilitó la penetración partidista e internacional. Tal es el caso de la ANEF, cuya sede sirvió de centro a diversas entidades y actividades extragremiales, de políticos que trabajaban por una vuelta a la democracia, entendida como gobierno de partido¹¹⁸ y también de la Asociación Nacional de Empleados Municipales (ASEMUCH) con 30 mil afiliados en 1995¹¹⁹. Entre otras, se fundaron la Asociación de Pensionados (UNAP) en 1978 y la Asociación de Empleados Judiciales. En 1988 se formó una Central Unitaria de Trabajadores (CUT), nueva versión de la CUT. Su existencia fue legalizada en 1992 sobre la base de 72 federaciones y confederaciones sindicales, algunos sindicatos y asociaciones y en un contexto de politización y dependencia de la oposición internacional contra el gobierno chileno¹²⁰.

De su lado los colegios profesionales universitarios se unieron en una federación.

En el campo cooperativo permanece como principal organización la Confederación General de Cooperativas. Entre 1976 y 1982 fueron disueltas 3 federaciones y dos uniones y se formaron una de cada una respectivamente. Particularmente activas son las federaciones de Ahorro y Préstamo, Agrícola y Vitivinícola, lecheras (FENALECHE), cuyos asociados entregan más del 25% de la producción del país¹²¹.

Los resultados de esta doble transformación institucional, de un Estado cuya gestión se reduce y de una población, más dinámica y emprendedora, son llamativos. En la década 1985-1995 Chile pasó a ser el país de mayor crecimiento económico en el hemisferio occidental¹²². Las remuneraciones reales de los trabajadores aumentaron entre 1984 y 1994 en un promedio de 4% anual real¹²³. Se ha hallado así un camino para reducir efectivamente la extrema pobreza. Como hace notar Mamalakis, a los ojos de un norteamericano no deja de ser sorprendente que fuera la junta militar y el gobierno de Pinochet quienes desmantelaron el Estado de bienestar de la clase media y alta, montado entre 1880

117 Dirección del Trabajo, *Memoria Anual* 1993, Santiago 1994, pp. 58 ss. Rojas Flores, nota 60.

118 (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales). *Breve síntesis histórica de medio siglo*, Santiago, mayo 1993. Galaz, nota 61.

119 Cfr. M 31 de agosto de 1995.

120 FRIAS, nota 105. Insiste en el papel de las organizaciones sindicales en la lucha contra el gobierno militar.

121 Ministerio de Economía. Departamento de Cooperativas, *El sector cooperativo en Chile 1992*, Santiago 1992.

122 Banco Mundial, *Atlas 1994*. Cfr. "Chile lideró la expansión de Occidente entre 1985 y 1993", en M 30 diciembre 1994, Economía y Negocios.

123 GUZMÁN, nota 116.

y 1973. *Al eliminar múltiples privilegios de larga data, se echó encima a grupos numerosos*¹²⁴.

Aunque es mucho lo que falta por hacer, Chile ha dejado de ser un país pobre. En atención a ello, se le ha suspendido la ayuda internacional a los subdesarrollados. Según el mismo autor, será posible resolver los problemas sociales de la pobreza, desempleo, postergación y marginalidad de una manera rápida y eficiente *si se resiste a las presiones para retornar a un orden de castas económicas, afincadas en privilegios otorgados a ellas por el Estado*¹²⁵.

Al respecto, tal vez lo más decisivo es el cambio de mentalidad. Se redescubre el valor de la competencia profesional, del trabajo bien hecho, como herramienta de elevación de las condiciones de vida de la propia familia y del país entero. Es decir, se intenta obtener por el propio esfuerzo lo que antes se reclamaba del gobierno.

Chile sin régimen de gobierno

Un punto flaco de este Estado subsidiario y presidencial es el régimen de gobierno. A diferencia de lo que ocurrió en 1924, ha transcurrido casi un cuarto de siglo desde 1973 sin que este haya sido resuelto. No se ha logrado configurar un régimen que reemplace al que se derrumbó entonces. Esto, que en el curso del siglo XX para gran parte de Europa e Hispanoamérica se ha convertido en una regla general, resulta del todo insólito en Chile¹²⁶. Hasta 1973 la más grave y prolongada crisis de este género fue la que se abrió a principios del siglo XIX en 1810 y desembocó en la independencia. Sólo logró resolverse a partir de 1830, es decir, al cabo de veinte años.

A falta de un régimen de gobierno Chile ha tenido desde 1973, al menos, distintos gobiernos, que se han sucedido más regularmente que la seguidilla del intervalo 1924-1933.

El Presidente, jefe de gobierno

La jefatura de estos gobiernos ha sido asumida por el Presidente, institución que, al igual en las ocasiones anteriores, sobrevivió al colapso del régimen. Por eso mismo, pudo jugar, al igual que medio siglo antes, un papel determinante en la transformación del Estado. En este sentido, la presidencia de Pinochet no sólo fue más prolongada que la de Ibáñez, sino también más decisiva. Si entonces se pasó de una fase a otra del Estado modernizador, ahora se lo substituyó por otro diametralmente opuesto, el Estado subsidiario.

No obstante, en 1973 desapareció la figura del Presidente negociador, aunque no fuera sino por falta de contraparte, es decir, de los partidos¹²⁷. Persistió,

¹²⁴ MAMALAKIS, nota 103. ARELLANO, nota 96.

¹²⁵ Id.

¹²⁶ BRAVO LIRA, nota 7. Para la última década, el mismo, nota 9.

¹²⁷ Por todos BRAUNEDER, Wilhelm, *Politische Staaten und Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. Viena 1984. Para Hispanoamérica BRAVO LIRA, Bernardino, *El Estado consti-*

en cambio, el acento en el papel del Presidente como jefe de gobierno, por encima del jefe de Estado. Este ha sido por más de tres décadas un común denominador de todos los Presidentes. Desde el primer hasta el segundo Frei, se convirtieron en atareados gobernantes, absorbidos por su gestión, vale decir, por las realizaciones que pretende llevar a cabo bajo su mando, sin tiempo apenas para pensar en una política de Estado. Incluso la duración del período presidencial se tornó incierta. De ocho años para Pinochet, se redujo a cuatro para Patricio Aylwin (1990-1994) y a seis para Eduardo Frei, que asumió en 1994.

Derrota de la oligarquía

La situación de los partidos y del Congreso fue más grave aún. Desaparecieron en 1973, y no por breve tiempo, sino por tres lustros largos.

Lo habitual era que la caída del régimen arrastrara al Congreso. De hecho su brillante historia terminó en 1924, tras 93 años de funcionamiento ininterrumpido. Ahora, en cambio, corrieron la misma suerte los partidos, algo sin precedentes en Chile. Desde sus orígenes, a fines de la década de 1850 los partidos habían sobrevivido, una y otra vez, a todos los naufragios del régimen de gobierno. En 1973, en cambio, fueron disueltos o puestos en receso por decreto presidencial. Terminó así la notable historia del gobierno de partido en Chile que, con más de 160 años ininterrumpidos, sólo era superada por Inglaterra, Estados Unidos y algún país europeo¹²⁸.

Miradas las cosas dentro de la perspectiva del siglo, este desenlace aparece como una especie de contrapartida del triunfo de la oligarquía en 1891, no menos espectacular. Si entonces los partidos victoriosos anularon al Presidente, ahora el Presidente los anuló a ellos.

Congreso y partidos en el Estado subsidiario

Tardaron tres lustros en reaparecer. Pero entonces, Chile había cambiado y lo había hecho sin ellos. Ya no era el país estancado, lleno de odiosidades y al borde de la guerra civil, donde resultaba más rentable atizar el descontento que resolver los problemas¹²⁹. Ahora era un país en marcha, con un Estado reducido y una población cada vez más activa y emprendedora, acostumbrada al lenguaje de las oportunidades y no de las frustraciones, del propio esfuerzo y no de favores del gobierno y del partido.

No fue fácil al Congreso ni a los partidos introducirse en este nuevo escenario. Desde luego, no se trataba tan sólo de cerrar un paréntesis, como si no hubiera pasado nada. Era preciso intentar reinsertar estas instituciones dentro de un Estado de derecho, que no sólo sobrevivió a su desaparición, sino que había

tucional en Hispanoamérica 1811-1991. Ventura y desventura de un ideal europeo de gobierno en el Nuevo Mundo, México 1992.

¹²⁸ Para esto y lo que sigue BRAVO LIRA, nota 9.

¹²⁹ Ver nota 84.

experimentado en el intervalo una de las renovaciones más decisivas de su historia.

En concreto, era menester hallar un modo de aclimatar al parlamento y a los partidos dentro de un Estado subsidiario, articulado sobre tres pilares -Presidente, Judicatura y Fuerzas Armadas- y sobre una comunidad consociacional, constituida por una red de organizaciones intermedias. Por eso, en este caso, no cabe hablar de una reapertura del Congreso disuelto en 1973 ni de vuelta de los partidos al lugar que les pertenece. Eso sería trivializar las cosas. El problema es bastante más delicado. Consistió nada menos que en hacerles un lugar dentro del Estado de derecho.

De la constitución escrita a la constitución histórica

Tanto el Congreso como los partidos fueron repuestos conforme a la constitución de 1980, impuesta, al igual que la anterior de 1925, mediante un plebiscito. Aunque, a diferencia de lo ocurrido entonces, este texto fue aprobado por abrumadora mayoría, no por eso concitó esta vez entre los partidos y clase política un respeto similar. En 1925, no bien se promulgó la constitución, todos se apresuraron a cerrar filas detrás de ella, a fin de retornar al poder¹³⁰. En consecuencia su texto, sólo comenzó a ser modificado en 1943 y en los treinta años siguientes experimentó en total diez enmiendas, las de mayor alcance se introdujeron en sus tres últimos años¹³¹.

Frente a la constitución de 1980 los partidos tuvieron actitudes muy disímiles, entre contrarias y vacilantes. En general la aceptaron, pero sólo como instrumento para llegar al poder. En este sentido se empleó la palabra, entonces en boga en el extranjero, *transición* o *transición a la democracia*, cuyo término natural era el reemplazo de la constitución por otra nueva¹³². Es decir, la transición no se planteó como relevo del gobierno, bajo unas reglas igualmente válidas para el saliente y el entrante, sino más bien como una entrega del poder sin condiciones.

De hecho, aun antes de su plena vigencia, la constitución fue objeto en 1989 de

¹³⁰ BRAVO LIRA, nota 5.

¹³¹ Por todos, EVANS DE LA CUADRA, Enrique, *Teoría constitucional*, Santiago 1972. El mismo, *Hacia una constitución contemporánea. Reformas constitucionales*, Santiago 1973.

¹³² Sobre la transición hubo una nutrida bibliografía. O'DONELL, Guillermo, *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático autoritario*, Buenos Aires 1975. El mismo y SCHMITTER, Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires 1988. Los mismos y WHITEHEAD (eds.), *Transition from authoritarian rule: prospects for democracies*, Baltimore London 1986, part III, 47-63. BOTANA, Natalio y otros, *Caminos a la democracia. Los casos de Argentina, Paucis, Gracia y Portugal*, Santiago 1978. ORREGO, Francisco (ed.), *Transición a la democracia en América Latina*, Buenos Aires 1985. RUSTOW, Dankward, *Transición a la democracia. Elementos de un modelo dinámico*, ibid. HUNEEUS, Carlos, *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago 1987. BARBA, Carlos y OTROS, *Transición a la democracia en América Latina*, México 1991.

más de 50 reformas, convenidas entre los partidos. Posteriormente, sufrió 30 más y en 1995 había pendientes otras 86. Todo esto muestra que los partidos estuvieron muy lejos de mostrarse dispuestos a atenerse a las reglas bajo las cuales recibieron el poder. Para la clase política la constitución no era, según se dijo, sino *una-realidad-vigente-que-se-procura-modificar*¹³³. De esta manera, se convirtió en un texto eminentemente transitorio, sometido a perpetua revisión según conveniencias y acuerdos partidistas, que subsiste por mera tolerancia del Presidente y los partidos mayoritarios. En estas condiciones, la desconexión entre constitución escrita y constitución efectiva del país, plasmada en sus instituciones fundamentales, se tornó más aguda que nunca. Una desvalorización tan completa de la constitución escrita no pudo menos que comportar de rechazo una revaloración de la constitución histórica y de los pilares que la sustentan, el Presidente, la Judicatura y las Fuerzas Armadas¹³⁴.

Reinserción del Congreso

En 1990 el Congreso fue restaurado por tercera vez en el siglo. Se le dotó de un nuevo edificio, si bien alejado de la capital, en Valparaíso. Se volvió a remunerar a los parlamentarios con fondos públicos. Más aún, se amplió en parte la composición del Senado con miembros institucionales, cuya designación se sustrajo a los partidos¹³⁵. Pero eso no fue suficiente para abrir el Congreso al país real. No alteró mayormente la composición por hombres de partido que tenía desde 1860. En cuanto al recorte de las facultades colegisladoras y fiscalizadoras del Congreso, la constitución de 1980 fue más drástica que la de 1925.

En la práctica, durante su primer lustro de funcionamiento, 1990-1995, el Congreso permaneció al margen de las negociaciones entre el Presidente y los partidos y, no hace falta decirlo, fuera de la concertación social resultante de negociaciones y entendimientos entre el Presidente y sus ministros y las grandes

¹³³ BOENINGER, Edgardo, entrevista en M 3 de noviembre de 1986. Democracia Cristiana, *Documento de discusión interna de la...*, cf. M. 22 de octubre de 1986. *La Tercera*, Santiago 9 de noviembre de 1986.

¹³⁴ La contraposición entre constitución histórica, plasmada en instituciones, y constitución escrita, contenida en artículos, se remonta en el mundo hispánico a Jovellanos. BRAVO LIRA, Bernardino, "El concepto de constitución en Jovellanos", en *Revista Chilena de Historia del Derecho* 10, Santiago 1984. El mismo, "Portales y el Scheinkonstitutionalismus", en *Ciudad de los Césares*, Santiago 1993. El mismo, "Portales entre dos constituciones", en M 11 de junio de 1995. En Hispanoamérica planteó el tema ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *La constitución de Nueva España y la primera constitución de Mexico independiente*, México 1925. O'GORMAN, Edmundo, *La supervivencia política novohispana*, México 1967. DIEGO FERNÁNDEZ, Rafael, "Toribio Obregón. Tiempo, vida y obra", en *Revista de Investigaciones Jurídicas* 11, México 1987. ANINNO, Antonio, "Die zweite Disput. Vom Naturrecht zu einer Verfassungsgeschichte Hispanoamerikas", en THOMAS, Hans (ed.), *Amerika, eine Hoffnung, zwei Visionen*, Herford, en el mismo, "Nuevas perspectivas para una vieja pregunta", en el mismo y Bure, Raymond (ed.), *El liberalismo en México*, Münster-Hamburgo 1993.

¹³⁵ THAYER ARTEAGA, William, *El Senado en el parlamentarismo y en el presidencialismo*, Valparaíso 1995.

organizaciones gremiales. Es decir, después de su instalación, las cosas siguieron más o menos como antes.

Según hizo ver Silva Vargas, dentro de una perspectiva histórica no hay en esto nada asombroso. "Hay una persistencia admirable en las conductas, producto de un Estado hipertrofiado, de un Poder Ejecutivo de enorme gravitación y un Parlamento que, insertado en la estructura heredada de la monarquía, no ha logrado encontrar su verdadero sentido, su exacta localización"¹³⁶. Es el problema de siempre. Al parlamento, de importación extranjera, introducido por las constituciones del siglo XIX, nunca le resultó fácil cumplir el papel, que ellas le atribuían, de regular la gestión de un gobierno, respaldado por siglos de sólida tradición monárquica. Por lo demás, tal regulación nunca fue factible sin la sujeción del gasto estatal al parlamento, desaparecida en Chile con las reformas constitucionales de 1943 y 1970. Más que un problema del Congreso, su inserción tropieza con una suerte de falla estructural entre dos épocas y dos estratos institucionales diferentes, que nunca acabaron de ajustar entre sí.

Reinserción de los partidos

Aparentemente los partidos tuvieron menos problemas. Su entrada en escena tuvo mucho de paseo triunfal. Después de constituirse legalmente, reeditaron sin dificultad sus antiguas prácticas, desde designar candidatos para las elecciones hasta el cuoteo de cargos públicos. De facto lograron manejar las elecciones populares, nominar los candidatos para ellas, convertir al Congreso en feudo suyo y repartirse, como en los mejores tiempos, los puestos públicos, cuyo nombramiento reservaba la constitución al Presidente¹³⁷. Al poco andar consiguieron, además, manejar las municipalidades. Incluso "esta institución que se concibió como protegida de los apetitos de los partidos y que por ello recibió facultades muy amplias en materias básicas, como educación y salud, no pudo resistir la presión *democratizadora*"¹³⁸.

En suma, los partidos no tuvieron mayor dificultad para reconstruir el antiguo circuito partidos-elecciones-parlamento, pero no lograron echarlo a andar de nuevo. Ya a fines de 1991, se advertía que "las estructuras partidistas, poco remozadas y con magros contenidos, son útiles no para hacer realidad la democracia, sino para tener vías aseguradas de acceso al poder. Son cuerpos de confi-

¹³⁶ SILVA VARGAS, Fernando, "Dos siglos después", en M 13 de septiembre de 1991.

¹³⁷ Así, por ejemplo, en 1994 la Democracia Cristiana podía vanagloriarse que "*logró para sus militantes la mitad de los cargos*" (directivos de empresas estatales). El resto se reservó casi exclusivamente para militantes de otros partidos de la concertación. Cfr. "Cuoteos partidistas", en M 13 de octubre de 1994. Informe de los diputados Raúl Urrutia y Alfonso Vargas, cfr. M 4 de octubre de 1994. Conforme a este documento, 159 directores de diez instituciones estatales y paraestatales, se repartieron 79 a la Democracia Cristiana, 24 al Partido Socialista, 14 al Partido por la Democracia, 8 al Partido Radical, 6 al Partido A.C., 3 al Partido Social Demócrata, 1 al Partido Humanista. Sólo de 24 se desconoce la militancia partidaria.

¹³⁸ SILVA VARGAS, Fernando, "Economía y política", en M 19 de junio de 1992.

guración oligárquica y de representación muy reducida"¹³⁹. Así, en buenas cuentas, el retorno a la democracia no pasó de ser una vuelta de las oligarquías partidistas a los cargos públicos y de los independientes -la casi totalidad de los chilenos- a la condición de ciudadanos de segunda clase, excluidos de esa *nueva Nomenklatura*. No es extraño, pues, que con la misma facilidad con que se reeditaron las antiguas prácticas partidistas, revivieran también los antiguos problemas: distanciamiento de los mejores talentos, escasez de militantes y su escuela, incapacidad de los partidos para autofinanciarse.

Pero lo más grave fue otra cosa. Pronto se hizo evidente que los partidos tenían que moverse en un escenario institucional, al que eran extraños. Todos o casi todos escogieron nombres del pasado. De ahí que tuvieran que declararse al mismo tiempo *renovados*. Lo que equivale a definirse, mirando hacia atrás, y, por tanto, a reconocerse como pertenecientes a otra época. Así a una Renovación Nacional (1987) siguió una Democracia Cristiana (1988) y a una Social Democracia, toda una serie de partidos radicales, socialistas o demócratas: Social Democracia, Partido por la Democracia (PPD), Unión Demócrata Independiente (UDI) y Democracia Radical¹⁴⁰.

No obstante, a fin de sobrevivir dentro de un Estado subsidiario, montado al margen de ellos, estos flamantes partidos se vieron forzados a desprenderse, de mejor o peor gana, de las banderas dirigistas, burocráticas, distributivas -en una palabra estatistas- de esos partidos antiguos, cuyo nombre se habían apresurado a retomar. Todos, unos más otros menos, fueron presa del desgarrador imperativo que fuera hasta 1973 la cruz de la Democracia Cristiana: *la lucha por definirse*¹⁴¹.

Estampida hacia el centro

Para colmo, sobrevino el derrumbe de la Unión Soviética y tras la caída del comunismo y del muro de Berlín, cayeron también sus alternativas, desde el socialismo con rostro humano en Francia hasta la democracia cristiana en Italia¹⁴².

¹³⁹ SILVA VARGAS, Fernando, "Los independientes y los partidos", en M 20 de diciembre de 1991.

¹⁴⁰ Falta un estudio sobre su constitución. SANTIBÁÑEZ, Abraham, *Los partidos políticos chilenos*, Santiago 1988.

¹⁴¹ GONZÁLEZ ERRÁZURIZ, nota 30.

¹⁴² GOMES CANOTILHO, José Joaquín, "Malestar da constituição e pessimismo postmoderno", en *Luisiada* 1, 1991. TURAINÉ Alain, "El fin del Estado redentor" en *El País*, Madrid 27 de diciembre de 1991. El mismo *Critique de la modernité* París 1993, trad. castellana, Madrid 1993. FETJÓE, François, *La fin des démocraties populaires. Les chemins du post-communisme*, París 1992. ARGULLOL, Rafael y TRIAS, Eugenio, *El cansancio de Occidente*, Barcelona 1992. SARTORI, Giovanni, *La democrazia dopo il comunismo*, (1992), trad. castellana, Madrid 1993. JIMENEZ LOSANTOS, F. *La dictadura silenciosa, mecanismos totalitarios de nuestra democracia*, Madrid 1993. TUSELL, Javier, "La regeneración de la democracia" en *Cuenta y razón*, Madrid 1993. BEYME, Klaus von, *Die politische Klasse im Parteistaat*, Frankfurt 1993, trad. castellana Madrid 1995. TOURAINÉ, Alain, *L'ivresse démocratique*, París 1994, trad. castellana Madrid 1995. LUCAS

En Chile el espectro político se contrajo súbitamente y la izquierda quedó fuera del tablero. En otras palabras, la década de 1990 principió bajo el mismo signo que la de 1930, pero invertido. Si entonces el marco partidista se dilató, para dar cabida a los nacientes núcleos de izquierda, ahora se encogió y los dejó, de pronto, varados, sin agua para seguir a flote. De rechazo, al desplomarse la izquierda, la derecha dejó de ser tal. De esta manera se produjo una verdadera estampida hacia el centro.

Al respecto, no dejan de ser reveladores la fundación de un *partido instrumental*, como el PPD, antítesis de los antiguos partidos ideológicos¹⁴³, o de una Unión de Centro Centro (UCC). No lo es menos, la unión de demócrata cristianos y socialistas en una concertación para alcanzar el poder, y las negociaciones de sus oponentes, RN y UDI, con ellos para allanar el camino a reformas de la constitución.

En la medida en que se atenuaron las diferencias entre los partidos, hasta reducirse, muchas veces, a cuestión de matices, la política derivó hacia una especie de competencia de popularidad en encuestas y, también, en las elecciones. Así se advierte ya en 1991: *Los puntos programáticos del pasado son ya inadmisibles y parece haber una notoria concordancia en lo que ayer era objeto de lucha o muerte. Se discrepa por procedimientos, por oportunidades. Y mejor vehículo que los partidos para esas discrepancias, son los medios de comunicación*¹⁴⁴.

Secuela de la falta de militantes es la dificultad para financiarse. Tras la caída del muro de Berlín, se ha hecho difícil a las oligarquías partidistas hallar financiamiento fuera de Chile, entre potencias extranjeras u organismos internacionales¹⁴⁵. Ya en 1991 el problema era tan grave, que comenzaron a pedir subvención estatal¹⁴⁶.

Los partidos en una comunidad consociacional

Estos hechos hacen sospechar una fatiga de la incipiente superestructura partidista. Al cabo de un lustro no se ha conseguido hacer funcionar como antes el antiguo circuito partidos-elecciones-congreso. Esta superestructura permanece atascada, parece girar sobre sí misma, al margen de la vida nacional. No es ex-

VEDU, Pablo, *La constitución en la encrucijada (Palingenesia iuris politici)*, Madrid 1994. SOTELO, Ignacio, "Sobre la actual descomposición de la democracia", en *Política Exterior* 47, Madrid 1995.

¹⁴³ SILVA VARGAS, Fernando, "Anacronismos" en M 31 de julio de 1992. Bravo Lira, Bernardino, "Fatiga de la superestructura partidista en Chile 1990-1995", en *Textura Abierta* 1, Santiago 1995.

¹⁴⁴ SILVA VARGAS, Fernando, nota 139.

¹⁴⁵ VIAL CORREA, nota 67. Sobre el flujo de dinero extranjero en la década de 1990, "Semana Política", en M 7 de agosto de 1994.

¹⁴⁶ Por todos, CANTUARIAS, Eugenio, "¿Hacia una oligarquía de partidos?", en M 6 de agosto de 1991. El mismo "Financiamiento político", en M 28 de julio de 1994. GOÑI GARRIDO, Carlos, "Financiamiento de Partidos", en M 25 de abril de 1994. Cfr. editoriales del M 21 de julio y 8 de noviembre de 1991 y 7 de febrero de 1992.

traño que algunos comiencen a preguntarse hasta qué punto podrán resistir los partidos el desafío del cambio de época y de su reinserción en una comunidad política tan compleja y diferenciado como la consociacional de nuestro tiempo: *¿No será que la evolución de las instituciones políticas en estos dos siglos -se preguntaba en 1991 Silva Vargas- ha seguido un ritmo diferente al de la evolución de la estructura social, de los mecanismos económicos y del instrumento tecnológico? ¿No obedecen la actual indiferencia hacia la política y los políticos a que aquella y éstos quedaron anclados en 1791?*¹⁴⁷ A ello apuntaba Leal, en 1995 al plantear *la gran interrogante de cómo el sistema de partidos y las instituciones responden a los desafíos de representación de una sociedad compleja, caracterizada por la multiplicidad y diferenciación de las relaciones, donde ningún actor social es reconocible en una sola variable cultural, económica o de clase, como ocurrió en el pasado no lejano*¹⁴⁸.

En más de un sentido esta situación recuerda otra anterior, la que procedió al surgimiento de los partidos, al finalizar la década de 1850, cuando las elecciones y el Congreso funcionaban sin ellos.

V. CONCLUSION

Llegados a este punto, nuestra labor termina. Conforme anunciamos al principio, estas páginas se limitan a reconstruir la trayectoria institucional chilena en el presente siglo. O sea, a ofrecer una primera aproximación al tema, la que permanece en un nivel descriptivo, de cómo sucedieron realmente las cosas. Esta cuestión de hecho es previa a la búsqueda de explicaciones al suceder y, con más razón, a la formulación de juicios sobre lo sucedido. Todo esto sobrepasa los límites del presente estudio. Ya ha resultado bastante difícil hacer este recuento más o menos pormenorizado de los hechos, como para intentar ir más allá.

En todo caso, cabe hacer notar que el ocaso del liberalismo y del socialismo en Chile no se produjo por agotamiento. Según ha podido verse, ni el Estado gendarme ni el Estado interventor se realizaron en este país hasta sus últimas consecuencias, individualistas o totalitarias. La versión chilena no pasó de ser una pálida imitación de modelos europeos, mucho más acabados y, a veces, por eso mismo, también brutales.

Ahora bien, este retraso o imperfección en la imitación de ellos no se debió a la falta de empeño por parte de la clase política, ni tampoco, al parecer, a una impotencia del país para ir más lejos.

Del examen de los hechos resalta inmediatamente la presencia y la potencia de un factor inesperado, al menos, para la minoría dirigente, que pareció no concebir otra alternativa para Chile que la implantación del ideal europeo de Estado

¹⁴⁷ Ver nota 136.

¹⁴⁸ LEAL, Antonio, "Democracia y partidos", en M 5 de enero de 1995.

modernizador. Para la clase política, salvo raras excepciones, la modernización fue, como la libertad o la democracia, más que un medio, un fin en sí.

Lo que en definitiva impidió a esta oligarquía imponerla al país entero no fue una carencia de condiciones de él, sino la potencia del rechazo, casi biológico, que opuso a ese empeño. Los chilenos no sólo rehusaron a amoldarse, primero al individualismo liberal y luego, al colectivismo socialista, sino que tomaron por sí solos otro camino, del todo incompatible con uno y con otro. La gente de trabajo, ajena a la política y a los modelos extranjeros, desde empresarios hasta operarios, se organizó por sí misma, al margen del Estado y al margen de los partidos.

De este modo, se llegó a una solución eminentemente práctica y, por lo mismo, en cierto modo más fuerte que las teorías y las importaciones. El país real de las organizaciones intermedias entre el Estado y las familias y de las instituciones fundamentales del Estado: Presidente-Judicatura-Fuerzas Armadas, prevaleció sobre el país legal, del constitucionalismo dieciochesco. Una de las primeras manifestaciones de ello fue el retroceso de la concentración de la actividad política en una oligarquía de hombres de partido en todas sus variantes: multipartidistas, de partido o combinación de partidos gobernantes. Otra consecuencia, ligada a lo anterior fue el renacer de esas instituciones básicas del Estado, a las que, no sin razón, se había calificado de bastiones frente a la oligarquía.

Nada es más visible que este doble retroceso de la oligarquía, a lo largo del siglo. Si éste se abrió bajo su predominio sin contrapeso, desde 1933 se contrapuso al partidismo la monocracia y desde 1973 comenzó a cobrar forma un Estado subsidiario que combina monocracia y organizaciones intermedias. De ahí las dificultades que hasta ahora encuentran las oligarquías partidistas para reinserirse en este escenario.

Ciertamente, su reinscripción es una cuestión accidental, de detalle. Pero, no por eso deja ser ilustrativa de un fenómeno más general, con el que en definitiva hay que contar: el país real, que lejos de permanecer anclado en las formas del siglo XVIII, muestra un creciente dinamismo. Lo que confirma la observación del alemán Steger, según el cual, Hispanoamérica es una suerte de hoyo negro, donde mueren las teorías e ideologías alumbradas por el racionalismo europeo: positivismo, liberalismo, marxismo y demás. Textualmente señala que la América hispánica *ha demostrado ser el "hoyo negro" donde las religiones seculares e ideológicas europeas desaparecieron sin dejar rastro. Debemos preguntarnos qué se hizo allí de Adam Smith, Karl Marx, John Maynard Keynes, de las ideas del Concilio Vaticano II, de la geopolítica europeanorteamericana y Goethe. No cabe duda de que dejaron algunas huellas, aunque éstas muestran distorsiones a veces grotescas. Aquí la investigación debe emplear el método hermenéutico, es decir, distinguir el símbolo y cosa, a fin de descifrar manifestaciones de la autenticidad latinoamericana*¹⁴⁹.

Esta observación ayuda a entender la suerte del Estado modernizador en Chile durante el presente siglo. Todo parece indicar que el derrumbe del Estado

¹⁴⁹ STEGER, Hans-Albert, "América Latina", en *Encuentros* 1, Caracas 1987.

liberal y del Estado interventor no se debieron tanto a una impotencia del país para realizar más cumplidamente ese modelo, como a su potencia para forjar soluciones propias, que cuadren mejor con su mentalidad, su modo de ser y sus instituciones y, en consecuencia, para rechazar lo que pugna con ello.

Al menos así podría explicarse el hecho, de otro modo incomprensible, de que Chile, tras el fracaso de los modelos importados, en lugar de sumirse en el marasmo, no sólo haya resurgido, sino que haya sido capaz de dar forma a un Estado subsidiario, antes de que en Europa se produjera, a uno y otro lado de la cortina de hierro, el derrumbe del socialismo en la Unión Soviética y de sus alternativas.

Ciertamente este Estado subsidiario no se halla aún plenamente consolidado. No obstante ya comienza a ser mirado como modelo en el resto de Hispanoamérica y en Europa Central. Esto sólo justifica haber dedicado las presentes páginas a exponer cómo surgió precisamente en Chile el país donde tal vez se había realizado más cumplidamente el Estado modernizador fuera de Europa.