

# DEMOCRACIA *VERSUS* RACIONALIZACIÓN POLÍTICA

## EL CASO CHILENO

JORGE TAPIA VALDÉS \*

### 1. INTRODUCCIÓN

Debo iniciar este breve ensayo pidiendo disculpas porque él no es un trabajo impersonal, científicamente neutro y al margen de valoraciones subjetivas. La objetividad, en cuanto premisa ética del quehacer científico, es una meta difícil de alcanzar en un campo como el nuestro, donde la serenidad necesaria para observar los hechos y analizar las normas es perturbada por un equilibrio inestable entre lo político y lo jurídico. Esa es una dificultad inherente al estudio del derecho constitucional, una rama jurídica que nace donde la revolución se consolida. Hay más subjetividad, más contenido axiológico y más intereses concretos normativizados en el apretado y breve lenguaje de una carta suprema que en todo el resto del ordenamiento jurídico. Por ello, nos será imposible encontrar un método que impida nuestra personal interferencia en el objeto de nuestro conocimiento.

Por otra parte, he preferido prescindir de citas y referencias bibliográficas para asumir la entera responsabilidad de este trabajo. Ello es tanto más necesario cuanto mayor ha sido el impacto producido en mí, y en miles de otros chilenos, por la total destrucción de una de las democracias más consistentes y funcionales de América Latina: la chilena.

La tesis principal del trabajo está constituida por nuestra convicción de que la tendencia tecnorracionalizante del régimen político tan común en nuestros días, suele ser un estímulo del irracionalismo político dictatorial cuando se funda en el estudio exclusivo y aislado del régimen político imperante y más en la imposición de fórmulas de naturaleza lógica, pero

\* Profesor visitante de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

de raíz voluntarista, que en la consideración de las verdaderas fuerzas y tendencias del medio social respectivo.

Una segunda tesis, implícita en el desarrollo mismo del trabajo, es que la pérdida del control político por parte de las oligarquías tradicionales ha motivado una reacción antidemocrática interna y externa que parece haber clausurado la posibilidad del desarrollo democrático de base popular y fomentado el autoritarismo, sea de derecha para defender formas de desarrollo capitalista dependiente, sea de izquierda, para controlar la tendencia golpista de las derechas.

En la primera sección hacemos un resumen descriptivo y analítico de los factores determinantes de la creación, desarrollo y consolidación del régimen democrático en Chile, en el periodo anterior a 1950. La segunda sección contiene nuestro punto de vista acerca de lo que fue el régimen político chileno en el periodo que corre entre 1950 y 1970, estructural y prácticamente considerado. La tercera sección analiza la disfuncionalidad del régimen constitucional establecido luego de la reforma de 1970 con relación al tipo y nivel de desarrollo sociopolítico existente, disfuncionalidad que es considerada, en la cuarta sección, como una de las causas del proceso de “desconstitucionalización” de la política a que dio origen el golpe de Estado fascista de 1973.

## 2. ANTECEDENTES SOCIOPOLÍTICOS DE LA FUNDACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO CHILENO EN EL PERIODO ANTERIOR A 1950

Si se prescinde de aspectos formales, puede afirmarse que, hasta 1973, Chile vivió bajo el imperio de una sola constitución, la dictada en 1833. La llamada Constitución de 1925 no fue en esencia una nueva carta fundamental, sino una explicitación de los principios del régimen político contenidos en la de 1833 y distorsionados, por la vía de la simple interpretación, durante la República Parlamentaria que existió entre 1891 y 1924.<sup>1</sup> Por consiguiente, durante 140 años Chile tuvo un solo sistema político constitucional: un Estado unitario, de base democrática, con separación y equilibrio de poderes y bajo régimen presidencial de gobierno.

Sin embargo, el estudio del régimen político chileno enseña que él atravesó por distintas etapas, como efecto de la dinámica de las fuerzas sociales en competencia y de sus actitudes políticas.

<sup>1</sup> En la Constitución de 1925 fueron suprimidas las llamadas leyes periódicas que requerían aprobación anual del Parlamento, y se compatibilizaron los cargos

Hasta 1874, año de importantes reformas constitucionales, el país vivió bajo un régimen de fuerte predominio presidencial, una especie de cesarismo empírico, según palabras de Burdeau. El presidente de la República disponía no sólo de los grandes poderes que le otorgaba la Constitución, sino del respaldo de una cohesionada, aunque sanamente nacionalista, oligarquía, de la cual era líder e intérprete indiscutido. Su poder político era tal vez mayor que su autoridad constitucional. La suma de ambos poderes lo convertía en el árbitro de todo conflicto al interior de la élite gobernante, en el pacificador de los disidentes extraños al círculo dominante y en el gran elector de los miembros del Congreso Nacional. Es posible afirmar, caracterizando este periodo, que el presidente era una “autoridad autoritaria”: su capacidad de conducción política se basaba, simultáneamente, en su legitimidad de origen y en la legitimidad atribuida de *facto* y por *consensus* a su predominio personal y discrecional en el campo político contingente.

Las nociones acerca del Estado y del derecho que prevalecían en el periodo eran las propias de una concepción conservadora, tradicionalista, y apegada a los valores históricos y nacionales. La élite gobernante enfrentó la tarea de afianzar la independencia política y de dar viabilidad al nuevo Estado-nación a través de un Estado dinámico, casi intervencionista. El Estado se preocupó de desarrollar la educación en todos sus niveles, el sistema bancario, las comunicaciones terrestres y marítimas, y la agricultura, la pesca, la minería y la industria. La ideología imperante estaba lejos del liberalismo y continuaba una tradición mercantilista. Creía en el progreso, pero no en la libre empresa y el *laissez-faire*. El Estado era patriarcal, no un Estado-gendarme. Las fuerzas sociales seguían ocupando las posiciones relativas que tenían antes de la independencia. La revolución independista, como en el resto de América, no se había hecho en nombre de la democracia, sino del derecho de autodeterminación de la élite dominante. La fuerza del Estado no se requería para enfrentar un conflicto social, que aún no existía, sino la anarquía política causada por los apetitos de poder de las distintas fracciones de la oligarquía criolla. Esa misma razón fue la que impelió a afianzar principios como la supremacía de la Constitución —es decir, la regularidad y legitimidad en la generación del gobierno, según parecía entenderse—, la legalidad de los

de ministro de Estado y parlamentario. Hubo muchas otras modificaciones, por cierto, como la supresión de algunos organismos ya inoperantes (Consejo de Estado, Comisión Conservadora, etcétera), y la ampliación de la Carta de Derechos Individuales; pero en su esencia fueron las dos primeras reformas mencionadas las que afianzaron el régimen presidencial establecido en la Constitución de 1833.

actos de gobierno, la imparcialidad de la administración y el sometimiento de las fuerzas armadas al poder civil. La prédica de Portales, el fundador de la república constitucional, se dirigió fundamentalmente a inculcar la noción de un gobierno de la ley, no de los hombres, de un gobierno impersonal fundado en el derecho. Esta concepción se institucionalizó sólida y rápidamente porque el país se sentía cansado, agotado e inseguro frente a las luchas internas y a los caudillos.<sup>2</sup>

La característica más notoria de los gobernantes del periodo fue su realismo político-jurídico. En la práctica y para los efectos de las imágenes prevalecientes en el pueblo, la Constitución reemplazó al rey por el presidente, a la Corte por los ministros y a la nobleza por los miembros del Congreso. Pero, conscientes del carácter transicional del periodo, los constituyentes dejaron preparadas las válvulas del sistema para soportar una paulatina democratización y un cambio en el eje del predominio político desde la persona del presidente a la mayoría del Congreso Nacional.<sup>3</sup> No existió apresuramiento por cambiar la antigua legislación española. Parte de ella permaneció en vigor hasta finales del siglo XIX, y aunque se comenzó la redacción de los códigos fundamentales, se evitó sistemáticamente un mero trasplante de instituciones jurídicas extranjeras. Siempre se optó por un equilibrio entre ellas, las instituciones hispanas y la realidad nacional.

El valor intrínseco de la ley y la obligación de acatarla y aplicarla fueron ejemplarizados por Portales mediante la implacable, aunque no sanguinaria, persecución de la delincuencia. Esa y otras medidas tuvieron el resultado de convertir dichos principios en premisas de la convivencia política nacional. El respeto de la ley y la efectividad de ella cuando

<sup>2</sup> Es paradójico que la actual dictadura fascista chilena invoque la personalidad de Portales como el inspirador de sus políticas. La concepción del gobierno civil e impersonal, sujeto a la ley, que sustentó Portales, es totalmente opuesta al gobierno discrecional, fundado en el arbitrio personal de los dictadores militares, absolutamente irresponsable y por definición anticivilista, de la junta militar chilena. A mayor abundamiento, la primera medida adoptada por Portales fue la de destituir y sancionar penalmente a todos los militares responsables de intentos golpistas, proclamando como principio fundamental de la república la sujeción de las fuerzas armadas al poder civil.

<sup>3</sup> La "parlamentarización" del régimen político chileno se produjo a partir del momento en que mayorías contrarias al presidente de la República usaron el mecanismo de las leyes periódicas sobre impuestos, presupuestos y dotación de las fuerzas armadas, como instrumentos de presión para imponer sus criterios políticos. Un segundo elemento, reforzado luego de la reforma constitucional de 1874, fue el uso o amenaza de uso del *impeachment* en contra de los ministros de Estado. Estas mismas circunstancias y el hecho de ser compatibles los cargos de ministro y parlamentario fueron dando paulatinamente mayor injerencia al Congreso en la generación de los gabinetes y en la estabilidad de los mismos.

aplicada por una autoridad impersonal y fuerte permitieron dar forma concreta al principio de la supremacía de la Constitución y colocar las bases para un Estado de derecho.

El sistema de gobierno del periodo 1833/1874 fue, sin duda, de minoría; pero no fue un gobierno contra una mayoría. La paradoja se explica cuando se comprueba que en todo el proceso hubo un gran ausente: el pueblo. No existían aún las condiciones económicas y culturales capaces de darle personalidad y conciencia y de convertirlo en centro de demandas en contra del sistema. El pueblo fue, más que nunca, objeto del gobierno y jamás sujeto del mismo. Sin embargo, difícilmente podría hablarse de dictadura, porque el gobierno no la ejerció. Si existía, lo era en estado difuso, bajo la forma de ideología imperante, que conducía de manera espontánea al reconocimiento del derecho de la clase gobernante a gobernar y a la aceptación del orden de cosas reinante como el orden natural de las cosas.

Por cierto, aquel mismo orden interno que hizo posible el desarrollo y auge económico de la nación, favoreció la evolución del régimen político-constitucional.

Los grupos sociales que constituían la base real del poder político perdieron gradualmente su cohesión y fuerza. La oligarquía terrateniente fue debilitada por la desvinculación de los mayorazgos —y la consiguiente expansión del comercio de tierras agrícolas a raíz de la división de la propiedad rural— y por el incremento de la riqueza en manos de una burguesía emergente, constituida por industriales y comerciantes que controlaban el comercio de exportación e importación y las empresas mineras e industriales. Simultáneamente, se produjo un auge cultural que dotó a los nuevos sectores sociales de la capacidad crítica y de la conciencia necesarias para percatarse de la inadecuación, con relación a su propia concepción liberal de la organización social, de un régimen de poder centralizado y autoritario.

La pugna inicial entre conservadores y liberales terminó en 1874 con un acuerdo general para modificar la Constitución de 1833. El conjunto de reformas aprobadas tendió, fundamentalmente, a fortalecer las facultades del Congreso Nacional, a debilitar las del presidente de la República, y a desplazar el centro de decisiones políticas desde el Ejecutivo al Legislativo. A partir de entonces y hasta 1970, el Parlamento chileno estuvo en el núcleo del proceso de elaboración de las políticas nacionales.

La naciente burguesía chilena, que ya había empezado a vincularse al gran capital extranjero a través del comercio de importación y de la

explotación de los yacimientos de nitrato, redefinió la institucionalidad política para transformarla en funcional a su ética e intereses. Esa redefinición adoptó la forma de una democratización del autoritario sistema hasta entonces imperante. Se amplió el derecho a sufragio —el que en todo caso permaneció con grandes restricciones—, se estableció la elección directa de los integrantes del Senado, se amplió la representación del Congreso en instituciones hasta entonces bajo el control del Ejecutivo, como la Comisión Conservadora y el Consejo de Estado, etcétera.

Como es obvio, esta corriente democratizante adquirió con el tiempo dinámica propia y transformó paulatinamente el sistema de gobierno, basado hasta entonces en los valores e intereses de una clase dominante y exclusivista, en otro que tendía a ponderar las múltiples expresiones axiológicas y las demandas de todos los sectores sociales. En esa forma empezó a gestarse el establecimiento de un gobierno de opinión pública.

En efecto, el fortalecimiento del Parlamento en un medio pluripartidista produjo el resultado inevitable de realzar el derecho a voto, así como la opinión y la participación del ciudadano común dentro de los procesos formadores de decisiones políticas. Ya a partir de 1874 y crecientemente hasta finales del siglo, el Congreso Nacional chileno se había emancipado de la tutela del Ejecutivo y hecho cada vez más dependiente del voto popular en su integración y actitudes. Primero, fueron los sectores medios los que constituyeron su base. Luego, a medida que se organizaban los sectores laborales y se fundaban sus partidos, se sumó a ellos el proletariado.

Cualesquiera sea la opinión que se tenga respecto del valor y autenticidad de la forma de participación propia de la democracia representativa, el hecho es que mientras no se dispone de una forma de participación más permanente y real, la elección periódica de los gobernantes es percibida como auténtica vía de expresión popular en la gestación de las decisiones políticas superiores. Esta convicción se acrecienta cuanto más perfectos son los procedimientos destinados a resguardar la sinceridad de la elección y del voto. En el caso chileno habría que aceptar el hecho de que la representación en el parlamento de los sectores no tradicionales y no oligárquicos aumentó gradual y constantemente a partir de comienzos de siglo, como una prueba de que el mito participativo se convirtió en efectiva participación. Desde 1941 en adelante, la representación de los sectores medios y proletarios en el Congreso Nacional fue siempre superior a la representación de la derecha.

Estos mismos hechos ayudan a explicar porqué, una vez que la clase

trabajadora se concientizó y organizó, y pese a sus posiciones extremistas iniciales, no planteó un desafío frontal a la democracia representativa y adhirió, en cambio, a las formas tradicionales de enfrentar el conflicto social.

Las luchas políticas de la década del 20 y las reformas constitucionales que tuvieron lugar durante ella, dieron al régimen político-constitucional chileno las instituciones y reglas con que perduró hasta 1970. Esas características encuentran sus raíces en la Constitución de 1833 y en su adaptación paulatina y ordenada —salvo la breve guerra civil de 1891— a los desplazamientos de fuerzas dentro de la estructura económico-social. La inestabilidad política que se produjo entre 1924 y 1932 fue la consecuencia del desplazamiento gradual de la oligarquía agrícola-mercantil de sus posiciones de dominación, por una numerosa y cohesionada clase media apoyada por el proletariado industrial.

En 1925 se consagraron formalmente los principios rectores de una real democracia representativa y se configuró un régimen político adaptado a las realidades del país y a los requerimientos de los grupos sociales emergentes. Sumariamente, esas características fueron las siguientes:

- 1) Un Poder Ejecutivo vigorizado, elegido directamente por el pueblo, dotado de amplios poderes políticos y administrativos y con poderosas facultades colegisladoras;
- 2) Un Congreso bicameral dotado de amplias facultades legislativas y políticas, capacitado para servir la función de freno o contrapeso frente a un Ejecutivo vigorizado;
- 3) Un sistema de partidos políticos a los que la legislación reconoció y otorgó predominio dentro de los procesos de generación de los poderes del Estado;
- 4) Reemplazo de la filosofía clásica liberal en materia de garantías individuales y funciones del Estado, por otra que enfatizaba la supeditación de los intereses particulares al bienestar general, reconocía los derechos sociales, aplicaba nuevos conceptos sobre propiedad privada y asignaba al Estado un rol dinámico en la conducción del proceso socioeconómico; y
- 5) Creación de un cada vez más extenso y poderoso aparato burocrático encargado de hacer efectivas las nuevas funciones asignadas al Estado, creándose entre Estado y burocracia una situación de dependencia recíproca.

La alianza entre las clases medias y el proletariado industrial dominó de manera creciente la escena política y el aparato de gobierno durante

tres décadas, entre 1920 y 1950, salvo el periodo de la segunda presidencia de A. Alessandri, entre 1932 y 1938. En 1938, el triunfo del Frente Popular marcó el desalojo, al parecer definitivo, de la oligarquía de sus posiciones de poder y control, y su reemplazo por la élite de clase media.

Por cierto, la oligarquía no perdió toda su capacidad de conducción y control. Conservó su posición dominante dentro de la economía del país y aun la acrecentó, aprovechando el impulso desarrollista e industrializante promovido y financiado por el Estado. A raíz de ese hecho, mientras el voto universal y la organización partidista dieron participación preponderante a los sectores medios y proletarios en el aparato formal de decisión política, los centros reales de poder socioeconómico siguieron en manos de una burguesía cohesionada y batalladora, con gran experiencia en la administración de los negocios públicos y en posiciones de dominio de la ideología ambiente. El conflicto entre ambos sectores —clases medias-proletariado contra burguesía— y la aparente imposibilidad de encontrar una solución a tal conflicto, llena los últimos 25 años de la historia política chilena. La estructura y práctica político-constitucional de la década del 40 exhibe los rasgos típicos de lo que tradicionalmente ha sido descrito como un régimen político fundado en la institucionalización del conflicto social y en un empate de fuerzas contrarias que se agotan en el esfuerzo de anularse recíprocamente, sin dejar lugar para una política con un mínimo de coherencia y permanencia.

### 3. ESTRUCTURA Y PRAXIS POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN EL PERIODO 1950-1970

La alianza política entre sectores medios y proletariado comenzó a desintegrarse a partir de 1950. Los factores precipitantes de esa escisión fueron la política represiva que caracterizó al gobierno del presidente González y su fracaso en controlar el proceso inflacionista. Luego de la virtual desintegración de los partidos de izquierda, que hasta entonces habían canalizado las demandas de los sectores populares, estos últimos cayeron en un periodo de mesianismo que encontró expresión en la elección como presidente de la República del exdictador Carlos Ibáñez, en 1952. Su gobierno fracasó, pero produjo la coyuntura para el resurgimiento de las organizaciones de la masa trabajadora, evidenciado en el auge creciente de los partidos Socialista y Comunista y en la creación de la Central Única de Trabajadores (CUT).



A partir de fines de la década del 50, el escenario político chileno fue compartido por tres grandes agrupaciones de partidos que sustentaban posiciones diferentes y, generalmente, no sólo antagónicas sino incompatibles en cuanto a sus metas: un frente de derecha, que incluía a los partidos Conservador y Liberal, luego fusionados como Partido Nacional; un frente de centro, constituido por los partidos Demócrata Cristiano y Radical, colocados constantemente en posiciones antagónicas por su común apelación a los mismos sectores medios, y un frente de izquierda integrado por los partidos Socialista y Comunista.<sup>4</sup>

La más clara característica de esta triple división de las fuerzas políticas fue que ninguna de ellas podía competir contra la combinación de las dos restantes. Su potencial social y electoral era muy similar y sus posibilidades de acceso y participación en los procesos de decisión política estaban siempre abiertas. Este hecho asignó importancia preponderante dentro del escenario político a los partidos centristas, constituidos en árbitros del equilibrio de fuerzas y matizó las políticas del periodo de un reformismo progresista más o menos constante y definido.

Otra característica de la estructura de las fuerzas políticas durante este periodo fue que las tres agrupaciones antes aludidas no estaban estrictamente alineadas en función de la estructura social del país. Ni los partidos de derecha representaban exclusivamente a la burguesía, ni los partidos marxista-leninistas eran los únicos representantes del proletariado. Aun los partidos Conservador y Liberal contaban con significativo apoyo entre los sectores de más escasos ingresos, mientras que no faltaban empresarios entre los miembros de los partidos Socialista y Comunista, los que, además, reclutaban sus líderes dentro de los sectores medios. Finalmente, los partidos Demócrata Cristiano y Radical, esencialmente pluriclasista, tenían una militancia reclutada en cada parte del espectro social.

Es paradójico que, como lo demuestra esta estructuración de los actores políticos chilenos, junto a un alto grado de ideologización de los distintos sectores sociales haya existido un alto grado de “desconcientización” de los mismos. Esta falta de conciencia acerca de los intereses objetivos de los distintos grupos podría ser una consecuencia tanto del carácter abierto de la estructura social, al menos en forma aparente, cuanto del carácter

<sup>4</sup> Cabe tener presente que a partir de mediados de la década del 50 el Partido Socialista se proclamó oficialmente marxista-leninista. Como es sabido por los conocedores de la política chilena, en Chile han existido virtualmente dos partidos comunistas, el que propiamente lleva tal nombre y el Socialista, que se diferencia del primero no por razones doctrinarias o estratégicas, sino por cuestiones tácticas y por el diferente tipo de relaciones con otros partidos comunistas del mundo.

“tutelar” de la acción de los partidos respecto de sus afiliados, lo que desarrolló lealtades que de otro modo eran inimaginables.

El equilibrado repartimiento de fuerzas entre los distintos frentes políticos producían al interior de cada uno de ellos la expectativa, ciertamente fundada, de acceso al poder, o a parte de él, a través de los mecanismos de la democracia electoral. De ello derivaba una común adhesión al sistema político vigente, cuyas características esenciales fueron mantenidas pese a las críticas que, frente a sus claros vacíos y deficiencias, se formulaban periódicamente.

Como lo demuestran las sucesivas elecciones de Alessandri, Frei y Allende como presidentes de la República, aun pequeños desplazamientos de fuerzas políticas de uno a otro sector o divisiones internas, podían producir el triunfo relativo de uno de los tres sectores. En 1958, la división de los sectores medios y del proletariado entre las candidaturas de Allende, Frei y Bossay hizo posible el triunfo de Alessandri. En 1964, gracias a la influencia del patronazgo norteamericano y a la suma de la burguesía a las fuerzas políticas de la Democracia Cristiana, triunfó espectacularmente Frei. Finalmente, la presentación simultánea de candidatos de cada uno de los sectores de 1970, más la alianza del Partido Radical con los partidos Socialista y Comunista, hizo posible el triunfo de Allende.

La división de las fuerzas políticas en la forma descrita tenía también gran influencia en la integración de las Cámaras legislativas. En ninguna oportunidad, salvo en 1965 —cuando la Democracia Cristiana ganó la mayoría de la Cámara de Diputados—, uno de los frentes políticos pudo conseguir por sí solo el control del Parlamento o de una de sus Asambleas. Ello conducía a la concentración obligada de alianzas de carácter legislativo de variado tipo, práctica que tendió a expandir y perpetuar la tendencia al compromiso de la política chilena.

Aunque parezca innecesario, es importante señalar, por último, que las tres secciones en que se dividía la escena política chilena representaban, respectivamente, una posición conservadora, una posición reformista de izquierda y una posición revolucionaria. Sin embargo, esta clasificación debe situarse con relación al peculiar espectro político chileno, diferente al común en Latinoamérica. Las actitudes políticas de la derecha chilena, si prescindimos de sus grupos fascistas, eran propias de una posición centrista en los demás países del continente: sólo moderado apego a la tradición, sentido de alerta ante la naturaleza y fuerza de las corrientes evolutivas, proclividad al cambio gradual, aceptación de la intervención estatal y aceptación de las políticas de amplia seguridad social. A su

vez, las definiciones revolucionarias de los partidos marxista-leninista —excepción hecha de algunos sectores del partido Socialista y de pequeños grupos de violentistas de profesión—, estaban temperadas por su real adhesión al sistema democrático de generación y ejercicio del poder político entonces en vigor. Por último, la posición reformista de los partidos de centro estaba muy a la izquierda de la democracia cristiana y de la social democracia europeas, y lindaba en el terreno del cambio social revolucionario en lo relativo a la amplitud del área de propiedad social, el control del gran capital industrial y financiero, la reforma agraria y nuevas formas de participación.

La estructura constitucional que servía de marco al juego de las fuerzas políticas recién descritas se fundaba, en forma expresa o tácita, en los principios de la filosofía política del Estado demoliberal y su noción del Estado de derecho: soberanía del pueblo, supremacía de la Constitución, régimen democrático representativo de gobierno, separación de funciones de los órganos del poder estatal, sistema de balance y contrapeso entre ellos, principio de la legalidad como condición de validez de los actos de gobierno y administración, principio del control de legalidad y principio de la responsabilidad de los titulares de los órganos del poder del Estado.

En términos generales, estos principios del derecho público chileno son los comunes a los regímenes democráticos, lo que hace innecesarias mayores explicaciones al respecto. Sin embargo, es necesario aludir a algunas particularidades de la vigencia práctica de algunos de ellos.

Aunque hubo un cambio a este respecto en los 10 años anteriores a 1973, el régimen democrático-representativo chileno fue siempre más “representativo” que “democrático”. Hasta fines de la década del 50 primó un criterio restrictivo en materia de derecho a sufragio, sustentado desde antiguo por la oligarquía nacional. El número de personas a las que se reconocía derecho a participar en las elecciones alcanzaba apenas al 15% de la población del país. Por otra parte, el aparato formal de decisión política era estrictamente representativo, ya que no dejaba más espacio para la expresión de la voluntad popular que la provisión periódica de los cargos de elección popular. Además, el Estado era de tipo unitario y fuertemente centralizado, careciendo las entidades de administración local de real autonomía y financiamiento y, por tanto, de toda importancia como instituciones de participación y autogobierno.

Los hechos anteriores definen las reales características del régimen político que existía en Chile hasta 1970: por una parte, los poderes Eje-

cutivo y Legislativo, los únicos en condiciones formales y prácticas para adoptar decisiones y hacer política; por otra parte, la totalidad de los órganos privados y públicos y de los ciudadanos, requiriendo la adopción de medidas concretas o la adopción de políticas generales que necesariamente pasaban por el estrecho canal de aquellas instancias superiores de decisión. Para el ciudadano común fue siempre difícil imaginar que su participación en la política nacional podía ir, legítima y ventajosamente, más allá de su actuación como votante. Para el grueso de la población, la actividad política y de gobierno era algo ajeno a sus propias preocupaciones e intereses. Política y “politiquería” solían aparecer como una sola y misma cosa para un mayoritario grupo de ciudadanos no afiliados o adheridos a los partidos políticos, que ni siquiera se estimaban representados por los funcionarios que esos partidos ayudaban a elegir. Sólo a partir de la década del 60 esta tajante separación y oposición entre sociedad y Estado comenzó a desdibujarse, gracias a la creación de canales de participación que ayudaron a inculcar en la opinión de la masa ciudadana el principio de la democracia como el gobierno en que cada uno puede y debe participar efectiva y activamente.

Por cierto, del carácter estricta y anacrónicamente representativo de un sistema no cabe deducir, necesariamente, que él tenga un carácter no democrático. En el caso chileno, en efecto, la falta de participación en la decisión era suplida por una activa participación en la competencia por ganar la voluntad de los altos funcionarios del gobierno y de los miembros del Parlamento. El alto grado de movilización de extensos sectores del país, a nivel político, empresarial, laboral, estudiantil y gremial, generaban una situación de conflicto social generalizado y múltiple que, en última instancia, debía ser resuelto al nivel parlamentario o burocrático.

El tipo de “arbitraje” y “compromiso” realizado a tal respecto, más la vigencia que normalmente tuvieron otros de los principios del gobierno democrático, contribuyeron a crear una fuerte convicción de que la democracia era un valor deseable y en grado de realización; pero esa concepción democrática no se ligaba a la real participación del pueblo en las instancias de poder, sino más bien a la exigencia de un justo y honesto ejercicio del poder por parte de las autoridades democráticamente elegidas. En otras palabras, las características del sistema colocaban el mayor peso de la solución del conflicto social directa y exclusivamente en los órganos del poder del Estado, ya que las posibilidades de solución a niveles inferiores eran escasas, sea por la intransigencia de las partes sea por la inadecuación de los mecanismos alternativos y permanentes de so-

lución de conflictos. Por ese motivo, el sistema de “conflicto institucionalizado” que ha sido señalado como distintivo de la democracia chilena era, a la vez, un caso de “institucionalidad conflictivizada”, ya que todo el aparato legislativo, de gobierno y administrativo estaba siempre en el centro del conflicto: él era requerido para solucionar los problemas surgidos de la confrontación de intereses competitivos y mutuamente excluyentes, o criticado por el tipo de soluciones dado a un conflicto o tipo de conflictos.

Examinemos ahora ciertos aspectos del funcionamiento del sistema político-constitucional a través de los roles jugados en los procesos de decisión y en la canalización del conflicto social por cuatro importantes instituciones: Presidencia de la República, burocracia, partidos políticos y Congreso Nacional.

Como es tradicional en el régimen político chileno, de claros antecedentes autoritarios, el Presidente de la República ocupaba una posición central dentro del mismo. Elegido en votación directa cada seis años, tanto el modo de elección como el cúmulo de facultades que la Constitución le otorgaba lo colocaban en situación de ventaja con respecto al Congreso en relación a la conducción de la opinión pública. A la vez jefe de Estado y de gobierno, nombraba a su voluntad a los miembros del gabinete, los que permanecían en sus cargos mientras contaban con su confianza, aunque fueren objeto de críticas, censuras y aun *impeachments*. En este aspecto, el régimen chileno se caracterizaba por un presidencialismo *outrance*, producto de la reacción contra las desviaciones “parlamentaristas” que de hecho se habían impuesto entre 1891 y 1924. Los cargos de ministros eran incompatibles con los de parlamentarios, y el gobierno no era políticamente responsable ante las Cámaras —aunque sí penalmente—, por delitos o abusos de poder cometidos con ocasión del ejercicio del cargo.

Aparte esta independencia y primacía política del Ejecutivo con respecto al Congreso, el presidente disponía de amplios poderes como colegislador. Numerosas leyes, especialmente en materia de presupuestos fiscales y gastos en servicios públicos, no podían iniciarse sino en proyecto patrocinado por el Ejecutivo (iniciativa exclusiva). La prioridad dada a los proyectos de ley que debían considerar las Cámaras dependía de la voluntad del presidente, quien disponía del mecanismo de la “urgencia”<sup>5</sup> y de la facultad de convocar a legislatura extraordinaria durante la mayor

<sup>5</sup> El presidente estaba facultado para hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto de ley determinado, lo que obligaba a las Cámaras a pronunciarse dentro de breves plazos. Generalmente, la facultad fue usada aun respecto de proyectos de escasa importancia.

parte del año calendario —ocho meses—, legislatura en la cual las Cámaras sólo podían tratar los proyectos de ley que el Ejecutivo estimaba conveniente someter a su consideración.

A este poder en el plano legislativo se unía su control casi absoluto de la política exterior, la amplitud de sus facultades para mantener el orden interno y la paz pública y, especialmente, su condición de superior jerárquico de un aparato administrativo de gran extensión y amplísimas facultades.

La burocracia, de bastante preparación y eficacia, jugaba un rol permanente y de primera instancia en la solución del conflicto social, cumpliendo simultáneamente una función arbitral y otra de promoción del desarrollo económico-social a través del Estado. La función mediadora y de conciliación cumplida por la burocracia, aparte incrementar la posición de poder del presidente, era uno de los supuestos fácticos de mayor importancia en la estabilidad del régimen chileno. Al margen de casos ocasionales de cohecho, la esencia de su función consistía en proteger a la parte o grupo de menor poder relativo dentro de una confrontación. Esa parte más débil podía ser el público en general, o bien un sindicato o gremio, una empresa o un grupo de pequeños propietarios o empresarios. La política burocrática de equilibrar los intereses en pugna era la prolongación natural de la función arbitral asignada al presidente de la República.

Después de esta descripción del *cuasi* “cesarismo” vigente en Chile hasta 1970, uno podría creer que el régimen político se agotaba allí. Sin embargo, los tres presidentes de las décadas del 50 y del 60, Ibáñez, Alessandri y Frei, manifestaron en forma reiterada y vehemente que carecían de facultades para conducir el país y que el Congreso no los dejaba gobernar. Todos ellos propusieron reformas constitucionales para solucionar los desequilibrios que su experiencia les había permitido percibir dentro del sistema. Sólo Frei pudo, con la ayuda de los partidos de derecha, hacer prevalecer su criterio y obtener la probación de la reforma constitucional respectiva, en enero de 1970.

¿En qué se basaba la protesta de los presidentes? Esencialmente en que aun dotados de amplias facultades, ellas eran útiles para “administrar” el país, pero no para elaborar la “política” conforme a la cual debía “gobernarse” el país, según la convicción de cada presidente, a fin de solucionar sus crónicas e históricos problemas. En efecto, esas políticas seguían dependiendo de la voluntad de la mayoría del Parlamento, tanto en lo relativo al mantenimiento de las ya aprobadas cuanto en lo concerniente

a la dictación de nuevas políticas, particularmente en el plano económico-social. Una serie de mecanismos formales e informales y un sofisticado sistema de reglas del juego permitía a los parlamentarios hacer aprobar disposiciones legislativas contradictorias con los criterios del Ejecutivo.

En el fondo, el impacto era producido por la vigencia de la supremacía del Parlamento en materia de política legislativa. En último término, la voluntad de una determinada mayoría, muchas veces circunstancial, podía sobreponerse en las Cámaras a la voluntad del Ejecutivo y obligarlo a aplicar políticas absolutamente contrarias a las preconizadas por su gobierno. Por esta razón, el Congreso Nacional era la arena permanente y definitiva de la confrontación entre gobierno y oposición, capital y trabajo, conservantismo y cambio social, mayoría y minoría. Al tiempo que centro principal para dictar la política nacional, el Parlamento era la principal válvula de escape de las tensiones al interior del sistema. Naturalmente, esta función positiva era cumplida al precio de una serie de distorsiones y excesos de orden político, que convertían la ley despachada en una miscelánea, no sólo en cuanto a las materias reglamentadas sino respecto de políticas puestas en vigor. Cada ley, más que la aprobación de una política era la demostración de la imposibilidad de hacerla y del simple acomodo a otro nivel de los principales intereses en pugna.

El poder del Parlamento favoreció también la adopción de medidas más favorables respecto de los grupos mejor organizados, de mayor influencia y con obvio mejor acceso a los partidos políticos y a los parlamentarios. El precio del apoyo a unos y a otros era un mejoramiento de sus situaciones relativas dentro del sistema.

Estas consideraciones nos permiten explicar desde otro ángulo que el usual, no necesariamente contradictorio con él, el rol e influencia de los partidos políticos dentro del estable régimen político chileno. En un régimen pluralista, es la importancia del rol asignado al Parlamento lo que determina el rol, importancia y permanencia del respectivo sistema de partidos políticos. Es, sin duda, la posibilidad permanente de tener influencia real en los procesos de decisión política, a través del Parlamento, lo que da permanencia, organicidad y estabilidad a los partidos políticos. Ellos son considerados como los canales normales de organización y representación de los intereses, particularmente de aquellos de naturaleza clasista. No negamos la importancia que en el desarrollo del régimen de partidos tienen el grado de desarrollo de la conciencia y de la lucha de clases en un momento dado. Sin duda de ese desarrollo, así como del régimen chileno de gobierno impersonal, deriva la naturaleza



doctrinaria, y no personalista o caudillista, de los partidos políticos chilenos.

Sin embargo, atribuimos mayor influencia en la institucionalización del régimen de partidos a la ingerencia que sus directivas tenían en el proceso político a través de las facultades de sus representantes en el Parlamento. En otras palabras, la importancia del partido político dependía en Chile no sólo de su ingerencia en y control de la elección de los miembros del Ejecutivo, Parlamento y municipalidades, sino de su influencia directa y permanente en los procesos de decisión político-legislativos. Ellos no eran sólo una máquina electoral, sino en gran medida un instrumento de gobierno.

El papel “arbitral” asignado al presidente de la República, junto al rol formal y práctico de la burocracia, de los partidos políticos y, en especial, del Congreso Nacional son la razón de, y dieron forma en Chile a un régimen de “conflicto institucionalizado”. Por cierto, desde un punto de vista general ésta no tendría que ser una peculiaridad del régimen chileno, ya que toda democracia pluralista es, esencialmente, un conjunto de reglas del juego para la solución pacífica de los conflictos entre intereses contrapuestos. Sin embargo, el énfasis puesto al conceptualizar el régimen político chileno de esa manera no deriva tanto de la forma de solucionar los conflictos, sino de la naturaleza de ellos. Se trataría, nada menos, de un esfuerzo para someter la lucha de clases entre burguesía y proletariado a ciertas reglas del juego que tendrían el efecto positivo de asegurar la paz y el negativo de prolongar el conflicto sin ganadores ni vencidos. Tal afirmación podría no ser absolutamente errónea, como veremos.

En pocos países como en Chile y hasta 1973, ha tenido la lucha de clases expresión tan clara, directa y permanente al nivel de las relaciones entre capital y trabajo. Mucho antes de nacer los partidos de masas, los trabajadores chilenos, a través de organizaciones rudimentarias y casi sin orientación doctrinaria, habían reaccionado violentamente en contra del *statu quo*. Los primeros veinte años del gremialismo chileno están marcados por violentos y sangrientos enfrentamientos entre obreros o campesinos y las fuerzas policiales. Este tipo de lucha cambió fundamentalmente luego de establecidos los partidos políticos del proletariado. Definitivamente, los trabajadores adhirieron al mecanismo político-parlamentario como vía para formular sus demandas, presionar por su satisfacción y jugar un papel directo como parte de los centros de decisión. La estructura del régimen permitió varias veces el acceso, parcial, al poder de los



partidos obreros: en 1938 con el Frente Popular; en 1946, con otro presidente radical; en 1952 con Ibáñez, y en 1970 con Allende. Aunque sólo en el primer caso el gobierno respectivo fue consecuente con su origen obrero-campesino, aquella circunstancia y la presencia cada vez mayor de parlamentarios de izquierda en el Congreso mantuvieron abierta y latente la posibilidad de que, por la vía eleccionaria, los partidos obreros pudieran tomar el control del aparato de gobierno. El triunfo de Allende en 1970 fue una clara prueba de que tenían la razón los que así pensaban.

Probablemente es efectivo, por consiguiente, que en Chile se asistía a un caso de conflicto institucionalizado entre capital y trabajo, entre burguesía y proletariado. Ahora bien, siendo claro que la democracia es un modelo político en que todos pueden ganar, aunque lo ganado sea “algo” diferente para cada parte, no parece probable que, al mismo tiempo, sea un juego en que nadie puede o deba perder. Sin embargo, cuando nos referimos al caso chileno estamos, en realidad, refiriéndonos a un intento de ese tipo: todos jugaban simultáneamente a ganar y a no perder. Eso era, más que un conflicto institucionalizado, un “empate” institucionalizado —que es la otra dimensión que puede darse al fenómeno. En la estructura político-constitucional había elementos que favorecían el empate de fuerzas: régimen electoral de representación proporcional, renovación sólo parcial del Senado cada cuatro años, elección de presidente y de parlamentarios en elecciones diferentes, sistema de equilibrio y contrapeso entre Ejecutivo y Parlamento, igualdad de potestades legislativas entre las Cámaras, etcétera. Estos empates en el plano político-constitucional eran emulados en el orden económico a través de políticas que afectaban simultáneamente el ingreso y el gasto de los diferentes grupos. En medida importante, la inflación crónica que ha sufrido Chile no tiene una raíz estrictamente económica. Su principal explicación, tal vez, puede ser política: es el precio pagado para disfrutar de un régimen democrático.

El mencionado empate de fuerzas políticas se reflejó en el estancamiento del desarrollo económico —o al menos en un crecimiento económico insuficiente— y en la insustancialidad del cambio social. La identificación y descripción de este fenómeno negativo fue finalmente realizada, a comienzos de la década del 60, por la generalidad de los círculos política y socialmente significativos. El convencimiento de que tal estado de cosas no podía prolongarse sin riesgo para las bases de la democracia chilena dio origen a dos distintas filosofías para enfrentar el problema. Para algunos, el problema radicaba en la ineficacia de los mecanismos vigentes

para solucionar los conflictos y adoptar decisiones. La institucionalidad chilena había sido superada por la dinámica de la sociedad contemporánea, de modo que lo requerido era una adecuación del aparato constitucional, una adaptación del régimen político a los requerimientos de las nuevas formas de conflicto social. Lo esencial para poner término a la situación de empate era reformar la Constitución.

El otro punto de vista sostenía que, sin perjuicio de reformas constitucionales que acentuaren las características democráticas del régimen, lo que realmente importaba era la concertación de una voluntad política consciente y mayoritaria dispuesta a promover una vía no capitalista de desarrollo. Lo agotado no era la institucionalidad política, sino el tipo de régimen económico-social, que se mostraba incapaz para satisfacer las demandas justas de los diferentes sectores nacionales.

En definitiva, en el plazo inmediato primó el primer criterio. Sólo la elección de 1970 demostraría —por la suma de los votos de los candidatos Allende y Tomic—, que el país prefería la segunda alternativa.

#### 4. DISFUNCIONALIDAD DEL RÉGIMEN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN EL PERIODO 1970-1973

Podría afirmarse que la Constitución es a la política lo que el contrato a los negocios entre particulares. Aunque las raíces de ambos pueden rastrearse hasta muy atrás en la historia, su real significado e importancia se encuentra en el uso que tuvieron como instrumentos de la política y de la economía liberales. Sin caer en una privatización del derecho público, ni mucho menos, el símil parece útil para explicar que Constitución y contrato cumplen una función equivalente en sus respectivas esferas: someter anticipadamente la voluntad de actuar a reglas preestablecidas, destinadas a asegurar pacíficas relaciones entre partes que esperan como cosa normal el cumplimiento de las normas jurídicas sea en forma directa o indirecta, ya que, en caso de incumplimiento, la norma puede ser restaurada ejecutiva y coactivamente. En un caso se preserva el patrimonio; en el otro la paz social, y en ambos la seguridad fundada en la previsibilidad de los resultados de las acciones interindividuales y sociales.

En ambos casos nos encontramos frente a un esfuerzo racional de ordenación normativa. Esa racionalidad persigue, a la vez, otorgar seguridad actual por medio de la garantía de relaciones pacíficas y de resultados predecibles, y promover la seguridad futura mediante un uso instrumental

de la norma para asegurar el proyecto de sociedad del porvenir deseado por las mayorías.

Como es obvio, el esfuerzo racional aludido colide con el carácter contradictorio de las metas buscadas, una conservadora y la otra transformadora. El derecho, particularmente el derecho constitucional, está naturalmente inmerso en un proceso dialéctico global que determina la orientación y efectividad de sus normas en función del tipo y grado de las contradicciones entre el orden actual y desarrollo futuro. Existe una tensión fundamental entre el carácter ordenador y la posibilidad transformadora del derecho.

La respuesta a esta contradicción dialéctica suele ser, externa y formalmente, la de exigir mayor racionalidad al sistema político-institucional. En la práctica, esa racionalización del proceso político no es una simple habilidad o destreza lógica, sino un proceso calculado para quebrar barreras que frenan la dinámica del proyecto de sociedad que cuenta con mayores preferencias y posibilidades.

Esto último fue lo que aconteció con la reforma propuesta por el presidente Frei y aprobada con el voto de los parlamentarios demócratas cristianos y de derecha. Su propósito era quebrar el régimen de empate institucionalizado, dando posibilidad a las tendencias neoliberales para promover el desarrollo capitalista del país. Como lo veremos, tal reforma constitucional tuvo dos fallas fundamentales, que fueron factor importante del posterior derrumbamiento de la democracia chilena: eliminó, sin reemplazarlas, válvulas fundamentales del sistema, lo que favoreció la “desinstitucionalización” del conflicto social, y no proveyó mecanismos de freno y contrapeso con relación al Poder Ejecutivo, seguramente por rechazar, en forma equivocada, la posibilidad del triunfo de una tendencia socialista dentro del país. Ambas razones condujeron rápidamente a los sectores que se habían esforzado en reformar la Constitución en 1970, a propiciar su quebrantamiento en 1973.

En síntesis, la reforma de 1970 incrementó de manera exorbitante las ya poderosas facultades del presidente de la República y despojó al Congreso Nacional de sus más importantes atribuciones.

Las reformas tuvieron por objeto, principalmente, los siguientes propósitos:

1º Reducción del derecho de iniciativa de los parlamentarios, convirtiendo en facultad exclusiva del presidente de la República la presentación al Congreso de proyectos de ley relativos a impuestos, seguridad social, remuneraciones, jubilaciones, etcétera. Ello se sumaba a las restricciones

ya existentes en materia de presupuesto fiscal, creación de servicios públicos, rentas públicas y división político-administrativa del país.

2º Prohibición de los derechos de los parlamentarios para presentar mociones de enmienda a un proyecto de ley durante la discusión del mismo, a menos que se refirieran estricta y directamente a la materia en debate.

3º Autorización al Congreso para delegar en el presidente de la República, con aprobación de la simple mayoría de los parlamentarios presentes, las facultades de legislar por decreto acerca de la creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de las municipalidades, sobre fijación de plantas, remuneraciones y demás derechos y obligaciones de los empleados u obreros de esos servicios, sobre regímenes previsionales del sector público, sobre materias determinadas de orden administrativo, económico y financiero, impuestos, contratación de empréstitos, enajenación de bienes públicos, sistema monetario, dotación de las fuerzas armadas, regulación del derecho de propiedad, régimen laboral e industrial, etcétera.

4º Creación de un Tribunal Constitucional cuya misión básica sería dilucidar los conflictos suscitados entre Ejecutivo y Congreso, a raíz de la natural tendencia de este último a interpretar en forma extensiva las normas constitucionales relativas a sus atribuciones.

5º Aceleramiento de los procedimientos de discusión de la ley dentro de las Cámaras, y

6º Establecimiento del plebiscito como una arma del Ejecutivo destinada a vencer la resistencia parlamentaria a enmendar la Constitución en la forma por él propuesta.

Las reformas aludidas bastan para formarse una clara impresión del tipo de tendencia “racionalizadora” de sus promotores. Indudablemente, el propósito de fortalecer al Ejecutivo se cumplió en plenitud: el presidente de la República fue convertido en el gran legislador. Sin su voluntad no podría discutir ni un sólo proyecto de ley relativo a ninguna materia importante en el orden económico, social y político. Si con anterioridad a la reforma la situación del Ejecutivo como colegislador era privilegiada, a partir de ella fue de virtual control del trabajo legislativo. Pero la contraparte ineludible de este logro fue el debilitamiento casi absoluto del Congreso Nacional y con él, el de los partidos políticos. Incapacitado para legislar por propia iniciativa en todas las materias que afectaban los intereses de los distintos grupos de electores, el Parlamento perdió

automáticamente su condición de arena para la solución institucional del conflicto social.

En efecto, todo el sutil mecanismo de reglas formales e informales cuyo juego daba efectividad e importancia a la acción de los parlamentarios y de los partidos políticos, fue destruido, sin equilibrarse esta pérdida de posición con mecanismos alternativos de contrapeso. Todavía más, se mantuvieron virtualmente iguales las facultades de control del parlamento sobre el Ejecutivo, es decir, inoperantes. En suma, el Parlamento chileno, luego de la reforma de 1970 quedó privado de sus facultades más naturales y esenciales dentro de un régimen democrático: las de legislar y fiscalizar.

Creemos que aquello destruyó, además, la base fundamental del sistema de partidos políticos y su importancia como factor de estabilidad del régimen. Hemos dicho que esto estaba vinculado al tipo e importancia del rol del Congreso dentro del sistema político constitucional. Reducido éste a su mínima expresión, los partidos quedaron despojados de sus posibilidades como órganos del poder y convertidos sólo en un grupo más de los que asediaban al Ejecutivo y la burocracia en busca de solución para sus demandas competitivas.

La aventura de Frei en el campo de la reforma constitucional fue absolutamente inmadura, reduciéndose en la práctica a destruir un sofisticado sistema, que operaba pese a sus vicios, en lugar de crear uno nuevo realmente viable. Salvo el *impeachment*, que no tiene base política sino penal-funcionaria, según el texto de la Constitución de 1925, no subsistió ningún sistema de frenos y contrapesos ni se dio a la opinión pública mecanismo alguno real para influir en el Ejecutivo. Éste quedó convertido en un César por gracia de una reforma constitucional democráticamente aprobada. El régimen político-constitucional resultante fue de un notorio autoritarismo personalizado. Quienquiera que fuese elegido presidente de la República, tuviere o no apoyo político mayoritario en las Cámaras, podía actuar ejerciendo un control casi discrecional sobre toda la política legislativa, así como sobre el gobierno y la administración. El Parlamento quedó bajo el triple control del presidente, de la Corte Suprema, a través del recurso de inaplicabilidad de la Ley por inconstitucionalidad, y del recién creado Tribunal Constitucional, en materia de constitucionalidad de los proyectos de ley.

Después de la reforma de 1970 difícilmente puede hablarse de separación de funciones de los órganos del Estado y mucho menos de equilibrio de poderes. En adelante, el Congreso no podría hacer nada efectivo en

contra de las políticas del presidente de la República, a menos que decidiera quebrantar la Constitución.

La realidad política a la que debió aplicarse la reforma al momento mismo de entrar en vigencia, fue muy distinta de la esperada por sus autores, lo que dio a esa reforma un efecto diametralmente opuesto al buscado.

El propósito concreto perseguido bajo el manto de la racionalización del proceso político era controlar el número y tipo de las demandas de los sectores laborales sobre el sistema y, secundariamente, frenar los excesos de algunos empresarios, para permitir el auge de un modelo económico capitalista dependiente. En cambio, la elección de 1970 puso en el gobierno precisamente a las fuerzas políticas sociales contra las cuales estaba dirigida la hipervigorización del Ejecutivo. La reforma probó de inmediato la cortedad de su alcance y su condicionamiento a la permanencia en el poder de una élite oligárquico-tecnocrática.

El imperativo de buscar nuevos canales de expresión y presión contra Allende, en que se vieron las fuerzas opositoras a su gobierno, llevó a ésta prontamente a la comprobación de que la Constitución no había dejado margen para hacer oposición leal, democrática e institucionalizada ni espacio para resolver pacíficamente los conflictos. El Congreso Nacional fue descartado tempranamente como arena política destinada a cumplir su tradicional papel de centro de compromiso. Impedido de legislar sin la voluntad del presidente y dispuesto a rechazar todas las políticas de éste, adoptó la única alternativa que le dejó la reforma: negarse a legislar, salvo en materias de obvia sencillez y *consensus*.

Eso no bastaba, sin embargo; la legislación vigente hasta entonces y desde 1925, tenía muchas tendencias socializantes, y favorecía sin ambages la intervención del Estado en la economía. El presidente de la República podía virtualmente transformar la economía del país sin necesidad de nuevas leyes. Para impedir tal cosa, la oposición ideó dos caminos, los dos de muy dudosa constitucionalidad. Por una parte se presionó a la Corte Superior de Justicia y a la Contraloría General de la República para restringir al máximo, a través de sus decisiones, el alcance de las leyes dictadas en favor del intervencionismo estatal y usadas por todos los gobiernos anteriores. Pudo asistirse así al espectáculo de una función jurisdiccional que practicaba la fiscalización de mérito —prohibida en el sistema jurídico chileno—, y cambiaba los criterios que hasta entonces había sustentado.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La actuación de la Corte Suprema de Justicia de Chile y del Contralor General de la República con posterioridad al golpe de Estado de 1973, dando categórico

El segundo camino escogido para enervar la acción del gobierno de Allende fue el intento de transformar la función constituyente en la forma usual de legislar. Al ejercer la potestad constituyente, el Congreso, si bien debía someter el proyecto respectivo a los mismos trámites de formación de la ley ordinaria —aunque con mayores exigencias de quórum—, estaba liberado de toda limitación en cuanto a la materia de la ley o a la iniciativa de la misma, de modo que podía establecer normas de cualquier naturaleza y alcance y en los campos en los cuales la iniciativa de ley había sido reservada exclusivamente al presidente de la República. No obstante, la mayoría opositora del Congreso enfrentaba un grave obstáculo para transformar la vía constituyente en la forma usual de legislar, ya que requería un quórum especial de dos tercios para hacer prevalecer sus criterios por sobre las observaciones o vetos del presidente de la República. Para vencer ese obstáculo y pese a constancias en contrario, dejadas en los informes de las comisiones constituyentes que elaboraron la reforma, la mayoría del Congreso sostuvo que podía hacer prevalecer su criterio por simple mayoría de miembros en ejercicio. La consecuencia de tal criterio, rechazado por el Ejecutivo, era la de privar de hecho al presidente de todas las facultades que como *policy-maker* tenía antes y después de la reforma y equivalía a una transformación sustancial del régimen político, de presidencial en régimen de Asamblea. Tal interpretación representaba también un cambio del régimen de constitución rígida que había regido en Chile por 140 años, por otro de constitución flexible. En definitiva y en la práctica iba a resultar más expedito reformar la constitución que dictar una ley ordinaria.

No sería lícito afirmar que la reforma constitucional de 1970 fue la causa del derrumbamiento de la democracia chilena; pero a la luz de lo expuesto tampoco sería serio ignorar el indudable impacto que ella tuvo sobre el tradicional sistema de conflicto institucionalizado al desplazar el conflicto del nivel del diálogo transaccional al del enfrentamiento extraconstitucional, o desconocer que ella afectó profundamente los elementos estabilizadores del régimen político chileno.

La destrucción, a la luz de premisas teóricas, del delicado mecanismo de equilibrio que se había gestado durante cuarenta años de desarrollo democrático, la falta de atención a las reales naturaleza y posibilidades de las fuerzas sociopolíticas actuantes, y la imprevisión de nuevos canales

y público apoyo a todas las medidas políticas y anticonstitucionales de la junta militar, virtualmente relevan de la obligación de exposiciones y análisis jurídicos que prueben su concomitancia con los autores de dicho golpe de Estado.

para el diálogo y la tolerancia democráticas favorecieron la acción de las fuerzas antidemocráticas.

La experiencia político-constitucional del periodo 1970-73 plantea delicados problemas teóricos y prácticos al derecho constitucional de occidente.

Uno de esos problemas es la determinación del punto en el cual el propósito “racionalizador” del proceso político normativo deja de ser formal y realmente compatible con el proceso democrático. Él se vincula con tres tendencias de la política contemporánea: la introducción del tecnocratismo, la hipervigorización del Ejecutivo y la desconfianza de las masas en el sistema de partidos políticos. Aunque este es el viejo problema de cómo crear un gobierno democrático que sea a la vez eficiente, es obvio, como el caso chileno parece demostrarlo, que la solución racionalizadora de nivel abstracto y voluntarista suele no ser una solución sino un factor que favorece el irracionalismo político.

El segundo gran problema —y dejamos de lado muchos otros— consiste en determinar hasta qué punto la concepción occidental de la democracia está histórica y fatalmente atada a la estructura capitalista de la sociedad. Esa relación es presentada como absoluta por quienes sostienen que el régimen constitucional democrático tiene como meta última asegurar la propiedad privada de los medios de producción. Creemos que esa afirmación es la sentencia de muerte de la democracia. La experiencia chilena de 1970 a 1973 ha replanteado el clásico problema de si existe una vía democrática hacia el socialismo. La respuesta no debe ya ser pedida al socialismo. Parece haber llegado el turno de la democracia para responder, porque la cuestión no consiste en si el socialismo puede respetar la democracia, sino en si la democracia es capaz de respetar al socialismo.

Si la democracia, en cuanto régimen de gobierno, no es verdaderamente universalista, entonces son también ficticias las nociones de supremacía de la Constitución y de Estado de derecho y tampoco existe el poder institucionalizado. Sólo la voluntad, arbitrio y subjetivismo humanos seguirían siendo reales y todo el problema del poder devendría, una vez más, en el simple y brutal problema de la fuerza.

## 5. LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL PERIODO 1973-1975

Si este coloquio tiene por objeto considerar la evolución político constitucional de los últimos veinticinco años, no correspondería referirse aquí



al régimen imperante bajo la dictadura militar que ahora oprime a Chile y su pueblo. Ese régimen es el paradigma de la anticonstitucionalidad. Su característica más nítida es la separación de política y constitución.<sup>7</sup>

Sin embargo, creemos útil aludir a los elementos definitorios de la dictadura fascista chilena, similares a las de varios otros regímenes latinoamericanos del momento, usando como marco la caracterización que de ellos hemos hecho en trabajo de reciente publicación.<sup>8</sup>

a) El golpe de Estado que dio origen al régimen de la junta militar no se dirigió contra un gobierno de facto o dictatorial, sino contra un gobierno democrático, cuya constitucionalidad y legitimidad, de origen y de ejercicio, era objetivamente inatacable. El blanco de la acción subversiva no fue, en realidad, el gobierno en funciones, sino el sistema democrático de gobierno, para reemplazar el cual esta dictadura asumió, en forma permanente, la plenitud del poder político y jurídico.

b) Los poderes políticos y jurídicos normales han sido acrecentados por la aplicación, por razones ficticias, del estado de sitio o ley marcial, que es parte esencial de la dinámica del régimen.

c) La política es concebida como un operativo militar contra un enemigo que debe ser liquidado, en lugar de un arte de gobernar a través de la conciliación de intereses y la solución de conflictos. La idea de un enemigo interno y común, real o ficticio, cambiante, pero permanente, es utilizado como factor de unidad y motivo de represión.

d) El grupo gobernante se autoatribuye el poder constituyente originario, que utiliza no para institucionalizar y dar permanencia a un régimen de gobierno y a los valores e ideales socialmente predominantes, sino para justificar un actuar político permanentemente independizado de toda norma jurídica.

e) El concepto y funciones del Estado son alterados radicalmente: en lugar de forma de poder político jurídicamente institucionalizado, el Estado pasa a la categoría de simple técnica de dominación. El poder político y jurídico no reside en el Estado ni en los textos que lo establecen, sino en la voluntad del grupo gobernante.

<sup>7</sup> Se inserta como anexo el texto del Decreto-Ley número 788, del 4 de diciembre de 1974, de la junta militar de gobierno de Chile. Su sola lectura nos revela el grado de aberración jurídica que impera entre los miembros de la junta y sus asesores civiles y que se manifiesta en la práctica en la supresión de todas las garantías individuales, la abolición de la Constitución y la negación de los principios básicos del Estado de derecho.

<sup>8</sup> Tapia Valdés, Jorge, *¿Neautoritarismo o neofascismo? Ensayo de interpretación jurídico-institucional*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert, 1976, pp. 68 y ss.

f) La Constitución, por ende, no es una ley suprema ni tiene carácter permanente. Asume la característica de norma contingente y provisional, tanto en lo que respecta a los procedimientos de su reforma cuanto en lo concerniente a los valores que consagra.

g) La ley y el principio de obediencia a la misma en cuanto ley, no tienen valor intrínseco. La obediencia a la misma no emana de su significación propia, sino del hecho de ser la expresión de voluntad de un poder político absoluto que predomina no por consenso sino por el uso o amenaza de uso de la fuerza.

h) No tiene vigencia el principio de la división de funciones del Estado y se desnaturalizan o impiden las funciones del Poder Judicial, sea por el reemplazo arbitrario de los jueces, por la amenaza o presión, directa o indirecta, en su contra, o por el cercenamiento de la jurisdicción natural de los tribunales.

i) No tiene vigencia el principio de la legalidad, ya que el acto ilegal puede ser siempre validado por la simple voluntad del mismo órgano que lo ejecutó y éste crea o deroga a su entera discreción los marcos jurídicos de su acción política y administrativa.

j) Pierde su eficacia el principio de control de juridicidad, pues es la mera voluntad del órgano controlado la que determina la jerarquía de la norma que dicta.

k) Jurídicamente hablando, el gobierno es esencialmente irresponsable en el orden político, penal, civil y administrativo.

l) El valor “seguridad jurídica” no existe, debido a la concepción meramente instrumental y contingente de la ley, y a la falta de principios de organización social de vigencia permanente. La norma jurídica puede ser modificada o derogada sin sujeción a reglas ni oposición, lo que enerva toda posibilidad de prevención o predicción por parte del individuo.

m) Subsiste, no obstante, una esfera de predictibilidad jurídica en favor de las actividades estrictamente particulares, de la propiedad privada y de la libre empresa, dentro de los límites que el régimen estime conveniente establecer. El Estado sobrevive, a este respecto, pero como ente meramente administrativo.

n) El régimen obedece, como otros de Latinoamérica, a una común concepción de la “seguridad nacional”, en forma de teoría que preconiza la guerra en contra de enemigos internos y moviliza a la nación para una batalla permanente.

ñ) Todos ellos son regímenes esencialmente militares, siempre aliados con sectores tecnocráticos. Los altos mandos militares han sido sistemá-

ticamente expuestos a un adoctrinamiento metódico en medios norteamericanos, a la luz de seudoteorías políticas esencialmente conservadoras y por medio de *slogans* antidemocráticos, antipopulares y antisocialistas. Este adoctrinamiento ha provocado distorsiones formativas propicias al desarrollo del fascismo y a actitudes despectivas respecto del derecho y de los principios del gobierno democrático.

o) Aunque no hay una identidad total entre estos regímenes y los gobiernos fascistas europeos de la década del 30, resulta innegable que en el plano jurídico-institucional representan formas de neofascismo, depuradas en el plano conceptual, mas no en el práctico, de los aspectos más odiosos de esa ideología.

### ANEXO

#### CHILE: DECRETO LEY NÚMERO 788 (diciembre 4 de 1974)

“Núm. 788. Vistos: lo dispuesto en los decretos leyes números 1 y 128, de 1973, y número 527, de 1974.

Considerando:

a) Que la Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo;

b) Que el ejercicio de los Poderes Constituyente y Legislativo se realiza mediante la dictación de decretos leyes con la firma de todos los miembros de la Junta de Gobierno y —cuando éstos lo estimen conveniente— con la de el o los Ministros respectivos.

c) Que ninguna diferencia formal se ha establecido hasta ahora para señalar cuáles son los casos en que la Junta de Gobierno ha actuado en ejercicio del Poder Constituyente o en ejercicio del Poder Legislativo, de modo tal que la única forma de identificar cuando se ha ejercido una y otra potestad radica tan sólo en el contenido o sustancia jurídica de los preceptos aprobados por la Junta de Gobierno;

d) Que, en el hecho y hasta el momento, sólo en algunos casos la Junta de Gobierno ha estimado conveniente destacar la categoría de rango constitucional con que han dictado algunas normas modificatorias de la Constitución Política del Estado, pero que esta circunstancia no puede conducir a la conclusión de que no se ha ejercido la Potestad Constituyente en aquellos casos de decretos leyes que, sin hacer tal mención, han establecido reglas obligatorias incompatibles con el texto constitucional;

e) Que, en consecuencia, debe entenderse que cada vez que la Junta de Gobierno ha dictado un decreto ley cuyos términos no coinciden con alguna disposición de la Constitución Política del Estado, ha ejercido el Poder Constituyente modificando en lo pertinente y ya sea en forma expresa o tácita, total o parcial, el respectivo precepto constitucional;

f) Que ha podido entenderse, por interpretación del inciso 2º del artículo 3º del decreto ley 128, de 1973, en cuanto señala que “las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formarán parte de su texto y se tendrán por incorporados en ella”. Que se habría limitado el ejercicio del Poder Constituyente sólo a aquellos casos en que la Constitución sea modificada de manera expresa reemplazando algunos de sus preceptos por otro distinto;

g) Que tal interpretación del referido precepto debe rechazarse, puesto que resulta obvio que su sentido y alcance ha sido el de incorporar al texto constitucional las modificaciones a que alude el considerando anterior, pues ellas son las únicas en que interesa y tiene posibilidad lógica la incorporación del nuevo mandato al contenido de la Carta Fundamental; pero ello, en ningún caso, puede excluir la posibilidad de que la Constitución sea reformada tácitamente, por la dictación de decretos leyes con contenido distinto al de los preceptos constitucionales. Tan evidente es lo dicho que la conclusión contraria sólo sería admisible si se aceptara que la propia Junta ha restringido el ejercicio del Poder Constituyente que asumió, sin facultad ni siquiera de derogar tal pretendida auto restricción, supuestos que son inadmisibles para el restablecimiento del normal desenvolvimiento institucional del país;

h) Que, doctrinariamente, se ha sostenido que la Carta Fundamental no puede ser modificada tácitamente sino que sólo a través de norma expresa que reemplace algún precepto constitucional o se agregue a ellos. Pero esta afirmación no tiene validez para periodos de emergencia ni mucho menos en los casos en que, por la fuerza de los hechos históricos, se reúnen en un mismo órgano y sin formalidades o requisitos diferenciadores, el ejercicio del Poder Constituyente y del Poder Legislativo. En estas circunstancias es obvio que la voluntad de tal órgano expresará siempre una norma de conducta de carácter obligatorio que, en cuanto pueda ser distinta de la Constitución que esté vigente tiene, sin duda, un efecto modificatorio de ésta;

i) Que, no obstante la validez de los principios antes consignados, por exigencia que surge de la necesidad de otorgar plena certeza al rango jerárquico de los preceptos legales y de no dejar en situación incierta

el contenido de los derechos y obligaciones que corresponden a los particulares, se hace conveniente precisar la situación jurídica de los distintos decretos leyes dictados o que dicte la Junta de Gobierno frente al texto de las normas constitucionales;

j) Que, por otra parte, la realidad institucional alcanzada actualmente en el país, hace aconsejable que la Junta de Gobierno elimine hacia el futuro toda posible duda acerca de los casos en que ésta decida ejercer el Poder Constituyente, de manera tal que respecto de los decretos leyes en que éste no se ejerza, quede vigente el recurso de inaplicabilidad consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política del Estado.

Por tanto, la Junta de Gobierno en ejercicio del Poder Constituyente, acuerda dictar el siguiente Decreto ley:

**ARTÍCULO 1º** Declárase que los decretos leyes dictados hasta la fecha por la Junta de Gobierno, en cuanto sean contrarios o se opongan, o sean distintos a algún precepto de la Constitución Política del Estado, han tenido y tienen la calidad de normas modificatorias, ya sea de carácter expreso o tácito, parcial o total, del correspondiente precepto de dicha Constitución.

**ARTÍCULO 2º** Aclárase el alcance del inciso 2º del artículo 3º del decreto ley 128, de 1973, en el sentido de que las modificaciones a la Constitución Política del Estado que deben formar parte de su texto y entenderse incorporadas a ella, son las modificaciones de carácter expreso.

**ARTÍCULO 3º** Los decretos leyes que se dicten en el futuro y que puedan ser contrarios, u oponerse, o ser distintos, en forma expresa o tácita, total o parcial, a alguna norma de la Constitución Política del Estado, tendrán el efecto de modificarla en lo pertinente sólo si de manera explícita se señala que la Junta de Gobierno lo dicta en el ejercicio de la Potestad Constituyente que le corresponde.

**ARTÍCULO 4º** Las disposiciones del presente decreto ley no regirán respecto de las sentencias judiciales ejecutoriadas con anterioridad a su publicación en el Diario Oficial.

Saluda atentamente a usted. Enrique Montero Marx, Subsecretario del Interior.