

ORIGENES, APOGEO Y OCASO DE LOS PARTIDOS  
POLITICOS EN CHILE. 1857 — 1973.

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

INTRODUCCIÓN.

El estudio de los partidos políticos es uno de los temas más apasionantes e instructivos dentro de la historia institucional de Chile. Pero está todavía por hacerse.

Mucho se ha escrito sobre lo que son y deben ser los partidos políticos en teoría, pero apenas se ha investigado lo que ellos fueron en la práctica en Chile: las características como institución y el papel que cumplieron en las sucesivas fases del Estado constitucional.

La mayor parte de las historias de partidos políticos chilenos son obra de hombres de partido, que escriben exclusivamente sobre su propia colectividad y con fines apologeticos<sup>1</sup>. Como en toda apología, en ellas se atiende más a defender los ideales y la actuación del partido que a estudiar el papel que el mismo tuvo en la vida institucional. Además, hay toda una literatura sobre los males o los abusos de los partidos, con no menos tono polémico. Falta, pues, un estudio sobre los partidos como institución y su papel en la historia institucional chilena.

Este será el objeto de la presente exposición, si bien los estrechos límites de ella sólo nos permiten una aproximación al tema. Pero, como se verá, esto sólo basta para mostrar que la historia de los partidos políticos en Chile, es una verdadera caja de sorpresas.

1. Sobre los partidos políticos hay una bibliografía preparada por la Biblioteca del Congreso. Comprende el material allí disponible en 1972 sobre doctrina constitucional, historia, documentos y sociología de los mismos. Para la historia, ver bibliografía en BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973*, Santiago 1978, p. 273, notas 34 y 35.

En ella nos salen al paso una serie de temas dignos de un estudio pormenorizado. Tales son, por ejemplo, la relación entre los partidos políticos y la Constitución de 1833 y de 1925; el surgimiento y la actividad extraconstitucional de los partidos políticos; las transformaciones del régimen de gobierno por obra de los partidos; la implantación extraconstitucional del gobierno de partido en Chile y sus sucesivas formas históricas; el manejo de las elecciones populares por el presidente y luego por los dirigentes partidistas; la relación entre los partidos y el presidente; el predominio de los partidos parlamentarios y el predominio de los partidos extraparlamentarios; las dos crisis del gobierno de partido durante el presente siglo: en 1924 y en 1973.

## I. ORIGENES DE LOS PARTIDOS.

### 1. FACCIÓNES Y PARTIDOS POLÍTICOS.

La sola enunciación anterior nos anticipa que el significado histórico de los partidos políticos en Chile es muy superior al que deja suponer la escuálida bibliografía sobre ellos. Es un hecho que Chile vivió por poco más de un siglo, desde los años sesenta del siglo pasado hasta 1973, bajo un gobierno de partido.

Pero, ya sobre este punto, hay confusiones y malentendidos. Comúnmente se piensa que los partidos son en Chile anteriores al Estado constitucional, que se remontan a la época de la Junta de Gobierno de 1810 o al Congreso de 1811 o a la caída de O'Higgins en 1823. Así lo entendieron Isidoro Errázuriz en el siglo pasado<sup>2</sup>; Alberto Edwards a comienzos del presente siglo<sup>3</sup> y últimamente, León Echaiz en 1971<sup>4</sup>.

2. ERRAZURIZ, Isidoro, *Historia de la administración Errázuriz*, precedida de una introducción que contiene la reseña del movimiento y la lucha de los partidos desde 1823 hasta 1871, Santiago 1877, 2ª ed., Santiago 1935.
3. EDWARDS VIVES, Alberto, *Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos*, Santiago 1903, ed. Santiago 1936, III. Era de los pipiolo.
4. LEON ECHAIZ, René, *Evolución histórica de los partidos políticos chilenos*, Santiago 1939, 2ª, ed. Buenos Aires, 1971.

Esta cuestión no es intrascendente. De ella depende el papel que debe reconocerse a los partidos políticos en la trayectoria institucional de Chile. Al respecto, Edwards sostuvo, en 1903, una tesis sugerente. Según él:

“La Constitución de 1833 habría sido una obra estéril e inútil como las que le habían precedido, si para darle cumplimiento y hacerla respetar no hubiera existido un partido poderoso y disciplinado que profesó durante largos años a nuestro código fundamental una veneración y un respeto que hoy han llegado a ser tradicionales”<sup>5</sup>.

No puede formularse en términos más claros la afirmación de que la Constitución de 1833, la primera que logró durar largo tiempo, debió su permanencia y estabilidad a los partidos políticos.

Pero el mismo Edwards se dió cuenta de que todo esto era un error, por la sencilla razón de que en 1833 no había partidos políticos. De ahí que en su conocida obra *La Fronda Aristocrática*, aparecida en 1927, señale que los partidos políticos sólo comienzan a formarse en Chile después de 1856 y, en consecuencia, actúan bajo un régimen de gobierno que se había configurado desde hacía un cuarto de siglo al margen de ellos<sup>6</sup>.

Sin embargo, la rectificación de Edwards pasó inadvertida a autores como León Echaiz, quien en su breve obra sobre los partidos políticos, desde su aparición en 1939 hasta su última edición en 1971, transcribió literalmente la primitiva tesis de Edwards, que atribuía la permanencia de la constitución de 1833 a los partidos políticos<sup>7</sup>.

Por su parte, Encina se complace en poner al descubierto el anacronismo de los historiadores liberales del siglo XIX que pro-

5. EDWARDS, nota 3, V. *Dominación de los pelucones*.

6. EDWARDS VIVES, Alberto, *La Fronda Aristocrática. Historia política de Chile*, Santiago 1927, 8ª. ed., Santiago 1982. Cito la 6ª ed. Santiago 1936, XVIII. La fusión de las frondas, p. 103.

7. LEON ECHAIZ, nota 4, 1ª ed. p. 30; 2ª ed., p. 19.

yectaron su propia imagen de los partidos políticos hacia el pasado: la época de la independencia y de los comienzos del Estado constitucional<sup>8</sup>.

De su lado, Eyzaguirre sin entrar en la cuestión, apunta que desde tiempos de Prieto (1831-41) se habla de un partido conservador<sup>9</sup>.

Sin pretender zanjar aquí la cuestión, cabe señalar que los testimonios de la época parecen hablar de dos cosas bastante distintas: bandos o facciones y partidos políticos. Los primeros aparecen como agrupaciones más bien informales y ocasionales, cuyas metas son concretas e inmediatas, de suerte que, por lo general, no sobreviven a la situación o coyuntura a propósito de la cual surgieron.

Los partidos políticos, en cambio, se muestran como entidades permanentes, con dirigentes y fines propios, y, por tanto, con una cierta organización, cuya razón de ser es participar establemente en la vida política a través del gobierno. En otras palabras, el partido tiene un ideario que es permanente y aspira a realizarlo desde el gobierno.

Hecha esta distinción, parece muy exacta la observación de Edwards de que en Chile sólo después de 1856 se hallan partidos políticos, dignos de este nombre<sup>10</sup>.

Por lo demás, sólo a partir de esos años nos encontramos con partidos que tienen gravitación sobre el régimen de gobierno.

El mismo Edwards ha resumido esta gravitación, la cual es tan fuerte que le permite distinguir, en atención a ella, tres fases dentro de la historia constitucional de Chile desde 1830 hasta 1924:

8. ENCINA ARMANET, FRANCISCO ANTONIO, *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*, 20 vol., Santiago 1940-52, vol. XII, p. 152; vol. XIII, p. 218.
9. EYZAGUIRRE GUTIERREZ, JAIME, *Historia de Chile*, vol. 2, Santiago 1972, cito 2ª edición, Santiago 1982, p. 547.
10. Ver nota 6.

“Durante la primera (1830-1860) —dice Edwards— se gobierna sobre los partidos: en realidad puede decirse que éstos no existen. Durante la segunda (1860-1890) se gobierna con los partidos: hay una especie de equilibrio no siempre estable entre la autoridad presidencial y los círculos en que se apoya. Durante la tercera (1890-1924) la autoridad presidencial casi desaparece y los partidos gobiernan solos: es el período clásico de la oligarquía parlamentaria” 11.

## 2. SURGIMIENTO DE LOS GRANDES PARTIDOS.

El año 1857 es una fecha señalada en la historia de los partidos políticos chilenos. Entonces surgieron los tres primeros que tuvieron larga vida y dilatada proyección. El hecho que dio lugar a su nacimiento fue un bullado conflicto jurisdiccional entre la Corte Suprema y el Arzobispado de Santiago, al que se conoce como cuestión del sacristán.

No nos corresponde tratar de ella. Baste decir que dio ocasión a que se escindiera el conglomerado gobernante en dos sectores antagónicos: uno partidario del gobierno y otro del arzobispado. El conflicto halló una salida razonable, pero dejó planteada la cuestión de las relaciones entre Iglesia y el Estado.

De ahí que los dos sectores surgidos a propósito del conflicto subsistieran y se organizaran de modo duradero en torno a un ideario político cada vez más definido, con una decidida voluntad de luchar por hacerlo realidad. Se transformaron así en verdaderos partidos políticos.

En 1857 el clima estaba maduro para la formación de partidos políticos. La nueva generación no había sufrido la experiencia de la anarquía y el desgobierno anteriores a 1830. En cambio, se encontraba bajo la influencia del romanticismo europeo, del liberalismo parlamentario y en materia político-eclesiástica del ultramontanismo y el laicismo.

11. EDWARDS, nota 6, XX. *Las tres etapas de la república en forma*, p. 115.

El primero en constituirse fue el Partido Conservador, adicto al arzobispo, que asumió la defensa de los intereses de la Iglesia dentro del Estado confesional. Subsistió poco más de un siglo, hasta 1966, en que unido al Liberal, constituyó el Partido Nacional.

Enseguida, también otros elementos, distintos de los sectores en pugna por la cuestión del sacristán, se agruparon asimismo en un partido. Tal fue el caso de los que propugnaban una restricción de los poderes presidenciales quienes formaron el Partido Liberal. Al igual que el Conservador éste persistió por poco más de un siglo, hasta 1966, en que se fusionó con el Conservador para constituir el Partido Nacional.

En tercer lugar, se organizó también en forma permanente bajo el nombre de Partido Nacional el sector adicto al gobierno en la cuestión del sacristán. Sus fines fueron sostener el gobierno fuerte, que lo contrapone a los liberales, y el régimen de patronato sobre la iglesia, que lo diferencia de los Conservadores. En una palabra, los nacionales fueron conservadores regalistas. Este partido subsistió hasta 1932 en que se fusionó con el Liberal.

Pero esto no fue todo. Un acercamiento entre conservadores y liberales despertó resistencias entre algunos de éstos últimos, a los que se llamó rojos o radicales. A partir de 1863 estos radicales comienzan a fundar asambleas electorales en distintas ciudades del país<sup>12</sup>. En su programa se propiciaba la reforma de la constitución de 1833, pero, curiosamente, no hacían la menor alusión al laicismo que había determinado su alejamiento de los liberales y que sería su principal bandera de lucha. Tal fue el origen del Partido Radical.

### 3. LOS PARTIDOS Y EL RÉGIMEN DE GOBIERNO.

El surgimiento y la acción de los partidos trajo consigo una transformación del régimen de gobierno. Ella fue extraconstitucio-

12. Texto del programa de la Asamblea de Santiago en RIVERA Miguel, A. *Palazuelos. Su acción en la sociedad chilena*, Santiago 1898, p. 71.

nal, como, por lo demás, toda la organización y la actividad de los partidos hasta 1971, en que a menos de dos años de su disolución y receso, se intentó por primera vez regularla.

En general, la acción de los partidos se encaminó a conseguir el manejo del Congreso y a usar de él para demoler la preeminencia presidencial, tal como estaba establecida desde 1830 y había sido sancionada desde 1833 por la constitución<sup>13</sup>. En último término, aspiraban a hacer del parlamento, dominado por los partidos, el eje del gobierno, a fin de constituirse ellos mismos en árbitros de los intereses del Estado. De este modo, se produce en 1861 y 1891 por acción de los partidos un deslizamiento del régimen de gobierno hacia formas parlamentarias.

El choque entre los nacientes partidos y el presidente fue inmediato. Ya ese mismo año 1857, un senador perteneciente al flamante partido Conservador, Fernando Lazcano, propuso que se aplazara el despacho de la ley anual de presupuestos para presionar al presidente a nombrar ministros que dieran garantías a la oposición en las próximas elecciones de 1858<sup>14</sup>.

Ante este desconocimiento de la facultad presidencial de designar a los ministros, el Presidente Montt redactó su renuncia al mando supremo<sup>15</sup>. Pero el incidente se solucionó, aunque al igual que en el asunto del sacristán la cuestión quedó abierta.

Este primer enfrentamiento de los partidos y el presidente por la dirección del gobierno prelude los que vendrán más adelante hasta culminar treinta y cuatro años más tarde, es decir en 1891. Como se sabe, en esa ocasión los partidos mayoritarios en el parlamento recurrieron también al aplazamiento de la ley

13. BRAVO LIRA, Bernardino, *La Constitución de 1833*, en: *Revista chilena del Derecho* 10, Santiago 1983, p. 317 ss.

14. *Sesiones del Congreso Nacional 1857*, Senado, sesión 10 y 12 agosto 1857.

15. BARROS BORGÑO, Luis, Proemio para la obra de don Alberto Edwards: *El gobierno de don Manuel Montt*, Santiago 1933.

de presupuestos para imponer al presidente un cambio de ministerio <sup>16</sup>.

La pugna entre los partidos políticos y el presidente llena el período 1861-91. En rigor no se trata de un enfrentamiento entre el presidente y el parlamento, como se repite demasiado a menudo, sino de un enfrentamiento entre el presidente y los partidos que manejan el parlamento.

Por lo demás, desde que los partidos se adueñaron del parlamento, el presidente no pudo gobernar sin su concurso. Así, pues, no tuvo más remedio que contar con ellos. De esta manera, sin ninguna reforma constitucional o legal, se introdujo en Chile el gobierno de partido, que duró más de un siglo, por lo menos desde 1861 hasta 1973.

Naturalmente, este gobierno de partido reviste diversas formas a lo largo del tiempo. En líneas generales, pueden distinguirse tres fases sucesivas. La primera corresponde al gobierno de partido moderado por el presidente, que dura desde 1861 hasta 1891. La segunda, es el gobierno de partido bajo formas parlamentarias, desde 1891 hasta 1924. Finalmente, la tercera es posterior al quiebre del régimen de gobierno entre 1924 y 1932 y consiste en el gobierno de partido bajo formas presidenciales, desde 1933 hasta 1973.

## II. COMIENZOS DEL GOBIERNO DE PARTIDO 1861 - 1891.

### 4. EL GOBIERNO DE PARTIDO.

En su primera etapa, el gobierno de partido está moderado por el presidente. Todavía es él quien elige y lleva al gobierno a un partido o combinación de partidos. Además, es el mismo presidente quien hace triunfar a estos partidos mediante la intervención electoral. Por otra parte, el presidente designa a su su-

16. SALAS EDWARDS, Ricardo, *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile*, 2 vol., Santiago 1915 y 1925.



cesor en el mando. Todas estas prácticas son extraconstitucionales, pero no por ello menos efectivas. Gracias a ellas el presidente consigue mantenerse por encima de los partidos.

De esta manera comienza por gobernar con los nacionales desde 1857 hasta 1862, luego los sustituye por la fusión liberal-conservadora durante la década 1862-73 y finalmente, reemplaza a esta última por la alianza liberal, constituida por sucesivas combinaciones de liberales y radicales, en los diecisiete años que transcurren desde 1873 hasta 1891.

La fisonomía de los partidos se definió poco a poco, a medida que se perfilaban los planteamientos doctrinarios y programáticos que animaban su acción. En general, este ideario terminó por girar en torno a tres puntos fundamentales que, por lo mismo, se convirtieron en objeto de enconadas disputas entre los partidos. Esos puntos fueron la confesionalidad del Estado, los poderes del parlamento y el contrato como base de las relaciones individuales. De esta suerte, se contraponen, en materia religiosa, confesionalidad del Estado y Estado laico; en materia política, gobierno identificado con los grandes intereses de la patria y gobierno de partido; en materia económico-social, legalidad como garantía de la libertad individual y contrato, como expresión de la autonomía del individuo.

Ya en 1864, el diputado Ricardo Claro abogaba por la reforma de la constitución, en nombre de una triple libertad: religiosa, política y civil, porque "en ella no encontraba garantías suficientes para el libre desarrollo de la vida religiosa, política y civil" <sup>17</sup>.

##### 5. LAS LUCHAS DOCTRINARIAS.

Los avances del gobierno de partido se hicieron en Chile a costa de los fundamentos sobre los cuales, a partir de 1830, se había consolidado el Estado constitucional. Estos, como es sabido, se

17. *Sesiones del Congreso Nacional* 1864, Cámara de Diputados, sesión 11 agosto 1864.

sintetizan en la trilogía Dios-Patria-Legalidad, consagrada por la Constitución de 1833, en la fórmula de juramento presidencial<sup>18</sup>.

Por una parte se combatió el papel de la Iglesia, como religión oficial, en nombre de una libertad religiosa que significaba imponer el libre juego de las creencias a toda la población. Tal es el sentido de una serie de reformas, como la ley de 1865 que permitió a los disidentes tener templos y escuelas privadas<sup>19</sup>, la supresión del fuero eclesiástico y de los recursos de fuerza en 1876 y sobre todo, las llamadas leyes laicas de 1883 y 84 sobre cementerios laicos, matrimonio civil obligatorio y registro civil<sup>20</sup>.

Por otra parte, se combatió también el papel del presidente como portador de los intereses supremos de la patria, en nombre de una libertad política que significaba imponer el libre juego de las opiniones a toda la población. Tal es el sentido de otra serie de reformas como la reducción del período presidencial a cinco años en 1871 y, sobre todo, la restricción de las facultades presidenciales en favor del parlamento, manejado por los partidos y el condicionamiento del ejercicio de esas facultades a través de la nueva composición del Consejo de Estado en 1874, a las que siguieron las leyes sobre el régimen interior de 1885 y municipalidades de 1887<sup>21</sup>. Como consecuencia de las grandes reformas de

18. BRAVO LIRA, Bernardino, *Etapas históricas del Estado Constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1811-1980)*, en: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 5, Valparaíso 1980, p. 35 ss. esp. p. 62. El mismo, op. cit. nota 13, p. 321 ss.
19. GONZALEZ ESPEJO, Fernando, *Cuatro decenios de historia eclesiástica de Chile. Crónica de las Relaciones entre la Iglesia y el Estado 1831-1871*, Santiago 1948. ESTELLE, Patricio, *El debate de 1865 sobre libertad de culto*, en *Estudios de Historia de las instituciones políticas y sociales* 2, Santiago 1967, p. 181.
20. KREBS (WILCKENS) Ricardo, *El pensamiento de la Iglesia frente a la laicización del Estado 1875 - 1885*, en: *El mismo y otros, Catolicismo y laicismo*, Santiago 1981, p. 9 ss.
21. EGAÑA MORENO, Luis Enrique, *Estudio del parlamentarismo durante el gobierno de Don Federico Errázuriz 1871-1876*, Santiago, 1968.

1874,<sup>22</sup> se discute si el régimen de gobierno contemplado en la constitución es presidencial o parlamentario<sup>23</sup>.

Finalmente, se combatió también el papel de la religión y de la patria, como fundamentos de la legalidad, en nombre de una libertad económica que significaba imponer el libre juego de las iniciativas individuales y del contrato a toda la población.

Dos de estos aspectos merecen especial atención: la transformación del Consejo de Estado y las leyes laicas.

El cambio de composición del Consejo de Estado tuvo por objeto dar mayoría en él a los parlamentarios y significó una doble victoria para los partidos. En primer término, el Consejo dejó de ser un cuerpo consultivo destinado a respaldar con su autoridad al presidente en el ejercicio de sus funciones y se convirtió en una sucursal del parlamento a través del cual los partidos podían presionar al presidente en el uso de sus prerrogativas. Como el Consejo tenía intervención en los nombramientos que correspondía hacer al presidente, después de esta reforma los partidos dispusieron de un medio inmejorable para favorecer el ingreso o la promoción de sus protegidos en la Administración, en la Judicatura y en el Ejército.

Pero esto no es todo. Esta reforma del Consejo de Estado valió además, a los partidos nada menos que el monopolio de la representación política, pues, en adelante no hubo otra forma de participar en la gestión gubernativa que a través de los partidos políticos. A partir de entonces, la acción política pasó a ser sinónimo de acción partidista<sup>24</sup>.

22. EGAÑA, nota 20.

23. Cfr. HUNEUS ZEGERS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso o comentario positivo de la Constitución chilena*, 2 vol., Santiago 1879 - 80, reeditado 3 vol., Santiago 1890-91. Bañados Espinosa, Julio, *Derecho constitucional*, Santiago, 1889.

24. BRAVO LIRA, Bernardino, *La función consultiva, un vacío secular dentro del régimen de gobierno en Chile (1874-1973)*, en: *Revista de Derecho Público* 21-22, Santiago 1977, p. 157 ss. El mismo, *Gobierno fuerte y función consultiva*, Santiago 1984.

No menor importancia tuvieron para los partidos las leyes laicas. Gracias a ellas consiguieron movilizar en su favor vastos sectores de la población hasta entonces al margen de los partidos. Al sentirse afectados en sus creencias mucha gente se incorporó a sus filas o, al menos, se sumaron a sus seguidores. De esta manera el poder y la influencia de los dirigentes partidistas se extendieron inmensamente. Sin dejar de ser asunto de minoría y de unos cuantos personajes influyentes, la política de partido se abrió a una cierta participación del hombre común, aun en remotas aldeas y rincones <sup>25</sup>.

Por lo demás, el laicismo jugó un gran papel político, también porque se convirtió en el principal factor aglutinante de los diversos partidos liberales.

#### 6. FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS.

Durante esta época, los partidos se robustecen también internamente. Así, el Conservador fuera del gobierno y, por tanto, excluido casi completamente del parlamento por la intervención electoral del presidente, celebra en 1878 su primera convención, a la que concurren más de doscientos delegados de todo el país. En ella no se propuso un nuevo programa, sino que se formuló por escrito el que el partido sustentaba hasta ese momento. Con ello el Conservador fue el primer partido político chileno que tuvo un programa escrito <sup>26</sup>.

En una segunda convención celebrada en 1885 se fortaleció la organización del partido, que quedó dirigido por una Junta Ejecutiva elegida por el directorio general <sup>27</sup>.

25. EDWARDS, nota 6, XXIV, *La alianza liberal*, esp. p. 136.

26. *La Gran Convención Conservadora de 1878. Manifiesto-Discurso-Conclusiones*, Santiago, 1881. .

27. ARTEAGA UNDURRAGA, Ignacio, *Convenciones del Partido Conservador*, en: *Partido Conservador. XIV Convención Nacional 1947*, Santiago 1947, p. 205 ss.

El ejemplo del partido Conservador cunde. En 1887 se celebra una convención para constituir un nuevo partido, el Democrático. Sus fundadores habían abandonado el partido Radical al que reprochaban, por una parte, su indiferencia ante los problemas sociales y, por otra, su posición laicista. Pensaban que debían dejarse de lado las luchas teológicas y dedicar, en cambio, las energías a resolver lo que se llamó la cuestión social<sup>28</sup>. En ambos aspectos, el partido Democrático es precursor de la renovación que los demás partidos llevaron a cabo sólo en el siglo XX.

En 1888 también los radicales celebraron su primera convención, que fue más decisiva para la organización del partido que para los conservadores la suya de 1878. Durante el cuarto de siglo de existencia la organización del partido había consistido sólo en asambleas. De hecho, había además, un centro directivo formado por los parlamentarios del partido. En la convención se estableció una junta central permanente y se aprobó un programa y unos estatutos escritos. En materia política el programa sostiene: "que nuestro régimen de gobierno es y debe ser constitucionalmente parlamentario, o sea, el gobierno de gabinete". En materia religiosa se propicia la separación de la Iglesia y el Estado y la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria<sup>29</sup>.

La pugna entre los partidos y el presidente por el régimen de gobierno culmina en 1891 con una revolución<sup>30</sup>. El triunfo de los partidos pone fin a la discusión sobre si en la Constitución de 1833 se establecía un régimen presidencial o parlamentario. Se acepta lisa y llanamente la segunda interpretación. Se ingresa

28. PARTIDO DEMOCRATICO, *Primera Memoria Anual presentada por el directorio a la Asamblea del Partido. 20 noviembre 1887-20 noviembre 1888.*

29. *Programa y documentos de la Convención radical de 1888*, Santiago, 1889, esp. p. 6.

30. SALAS EDWARDS, nota 16. Yrarrázaval Larraín, José Miguel, *El presidente Balmaceda*, 2 vol., Santiago, 1940.

así a una nueva etapa de gobierno de partido, en la que éste se ejerce bajo formas parlamentarias que abarca el período 1891-1924.

### III. GOBIERNO DE PARTIDO BAJO FORMAS PARLAMENTARIAS 1891 - 1924.

#### 7. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

Durante esta etapa la constitución apenas sufre una pequeña modificación. De esta suerte, se completa en esta época la implantación del gobierno de partidos bajo la formas parlamentarias por una vía fundamentalmente extraconstitucional.

Así sucede con el principio fundamental de este régimen parlamentario. Después de 1891 se acepta sin discusión que los ministros sólo pueden permanecer en sus cargos mientras cuenten con el respaldo parlamentario, es decir, de los partidos que forman la mayoría en el Congreso. En otras palabras de ahora en adelante, ya no es el presidente quien elige a los ministros, sino los dirigentes de los partidos mayoritarios en el parlamento.

En consecuencia, el presidente queda relegado a un papel más bien honorífico de Jefe del Estado, en tanto que la jefatura del gobierno pasa a manos del ministro que encabeza el gabinete, con la particularidad de que el presidente apenas retiene algún poder, como por ejemplo, en materia de relaciones exteriores, y los del jefe de gabinete están en todo momento supeditados al Congreso, es decir, a los partidos que en su seno componen y descomponen la mayoría. Tal es la base del gobierno parlamentario o de gabinete.

Junto con la libre designación de los ministros, el presidente pierde también los otros dos factores que le daban una cierta superioridad sobre los partidos: su poder electoral y la posibilidad de designar a su sucesor.

Tanto el manejo de las elecciones como la designación y elección de presidente quedaron entregadas por completo a los partidos, es decir, a la oligarquía formada por sus dirigentes.

De esta suerte, bajo el régimen parlamentario llega a su apogeo el gobierno de partido. Nadie disputa a los partidos y a sus dirigentes, ni el manejo del gobierno ni el de las elecciones. Todo se decide entre ellos por el bien asentado método de la negociación, el acuerdo y la transacción.

Los verdaderos árbitros del gobierno bajo el régimen parlamentario no son ni el presidente ni los ministros, ni, en fin, los propios parlamentarios, sino los dirigentes partidistas, que muchas veces rehúsan formar parte del gabinete<sup>31</sup>. Tarea suya es, por una parte, organizar la actividad electoral del partido para asegurarle la más nutrida representación parlamentaria posible y, por otra, formar una mayoría que respalde al gabinete en el Congreso. Como dice el conservador Rafael Luis Gumucio en 1913: "La actual actividad del partido se concreta a preparar campañas electorales y combinaciones parlamentarias"<sup>32</sup>.

#### 8. APOGEO DE LOS PARTIDOS.

En estas condiciones se desarrolla en los partidos un espíritu parlamentario, cuyo fundamento es la creencia en el valor de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. Los partidos se convierten así en una verdadera escuela de políticos con esta mentalidad que, a través de ellos, sobrevivirá largamente al fin del régimen parlamentario.

Este espíritu dio nueva fisonomía a las luchas doctrinarias. Como observa en 1905 el político liberal Marcial Martínez no desaparecen los antiguos antagonismos religiosos entre los partidos, pero revisten una nueva forma, la de la lucha por las partidas de presupuesto. No hay probablemente nada más ilustrativo en esta época que revisar la discusión de la ley de presupuesto<sup>33</sup>.

31. Un excepcional testimonio sobre la política partidista de la época parlamentaria en RIVAS VICUÑA, Manuel, *Historia política y parlamentaria de Chile*, 3 vol., Santiago 1964.

32. ARTEAGA UNDURRAGA, nota 27, p. 227.

33. MARTINEZ, Marcial, *Nociones sobre la teoría liberal*, Santiago 1905, p. 36. Conferencia pronunciada en el Club Liberal de Santiago.

Así, pues, sin dejar de sustentar planteamientos llamados doctrinarios en los tres campos que centran la lucha partidista: religioso, político y económico-social, los partidos se inclinan hacia el debate, la negociación y el compromiso. Se distingue, pues, entre los postulados doctrinarios y lo demás, que en la jerga partidista de la época, se conocen con el nombre de *cuestiones abiertas*<sup>34</sup>. Todos los miembros del partido deben adherir a sus planteamientos doctrinarios, pero son libres de formarse una opinión por sí mismos en las cuestiones abiertas. Como es fácil comprender, esto da gran flexibilidad a las actuaciones de los partidos y de sus miembros.

En la práctica, bajo el régimen parlamentario se alternaron en el gobierno dos combinaciones partidistas, que sólo pálidamente recuerdan la oscilación entre dos partidos los tories y los whigs, en Inglaterra. Estas combinaciones son la Alianza liberal formada sobre la base del partido Radical y la Coalición sobre la base del Conservador, cuya orientación laicista o clerical, respectivamente, los convertía en los dos polos del espectro partidista. Pero la decisión estaba en manos de los partidos que podrían denominarse de centro, que solían oscilar entre la Alianza y la Coalición: nacionales, liberales y liberales democráticos, agrupación formada en 1892 por los partidarios del presidente vencido en 1891. Ello se refleja en el hecho de que fueran estos partidos los que elevaron a la presidencia a hombres de sus filas, en tanto que ni el partido conservador, a pesar de ser el más fuerte, ni el radical, eligieron a ningún presidente de su filiación.

Pero el manejo del gobierno y de las elecciones por los partidos no dejó de tener inconvenientes.

Uno de los principales fue la llamada rotativa ministerial que los dirigentes partidistas no supieron evitar. Además, como observa Malaquías Concha en 1894: "otro reproche que se puede hacer a la influencia de los partidos en el régimen parlamentario,

34. SUBERCASEAUX, Guillermo, declaraciones a *El Sur*, Concepción, 10 mayo 1958.



es el abuso de la intervención de los diputados en todas las ramas de la administración”<sup>35</sup>.

En cuanto al manejo de las elecciones, desde que pasó de manos del presidente a las de las oligarquías partidistas, se modificaron las prácticas electorales y se impuso el cohecho en forma alarmante. Por eso, la antigua intervención presidencial es añorada por Julio Zegers en 1904:

“la verdadera causa de la diferencia entre los antiguos y los nuevos gobiernos está en que la intervención oficial, inspirada en elevados propósitos políticos, favorecía la elección de ciudadanos honestos y patriotas; y la elección libre de nuestros días, maleada por el mercado de votos es inescrupulosa en las designaciones”<sup>36</sup>.

#### 9. PRÁCTICAS PARTIDISTAS DE LA ÉPOCA PARLAMENTARIA.

Se introdujo también la práctica de que los dirigentes partidistas negociaran entre ellos los cargos llamados de elección popular y los votos de los miembros de cada partido. Así, el director del partido Democrático dice en su cuenta de 1897:

“Pactado un arreglo parcial con radicales y liberales, bajo el compromiso de honor contraído por los primeros de asegurarnos siete asientos en la Cámara de Diputados, en cambio de nuestro incondicionado apoyo en el resto del país, no sólo se faltó al cumplimiento de este pacto que ligaba la fe política de ambos partidos, sino que aún en aquellos pueblos en que triunfaron los candidatos del Partido vino el fraude y la falsificación a privar de su legítima representación a las agrupaciones”<sup>37</sup>.

35. CONCHA, Malaquías, *El programa de la Democracia*, Santiago 1894, p. 92.

36. ZEGERS, Julio, *¿De quién es la culpa?*, en: *El Ferrocarril*, diciembre, 1904.

37. PETERS GIESEN, Héctor, *Historia del Partido Democrático*, Santiago, 1942.

Otra práctica partidista muy reveladora del poder que reca-baba para sí las oligarquías dirigentes, es el *pase del partido*, que se exige como requisito previo para que uno de sus militan-tes acepte una designación presidencial. En la última conven-ción radical de este período, celebrada en 1921, se lo regula en los siguientes términos:

“Al pedir el pase para formar parte de algún ministerio, los futuros ministros deberán exponer ante la junta su pro-grama de labor de gobierno. La Junta Central recomen-dará a los ministros radicales un programa mínimo de trabajo”<sup>38</sup>.

Los partidos no experimentan en este período de apogeo grandes transformaciones. Como hemos dicho, en 1892 se agru-pan los admiradores del presidente vencido en 1891 en el parti-do Liberal Democrático<sup>39</sup>. De su lado, el partido Liberal celebra ese mismo año 1892 su primera convención, en la que se aprobó la primera formulación escrita de su programa<sup>40</sup>. Otro tanto hi-zo el partido Nacional en 1920<sup>41</sup>. Tal vez lo más relevante de esta época es que los principales partidos incluyen, uno en pos de otro, planteamientos sociales en sus programas. Primero lo hacen los conservadores en 1901<sup>42</sup> y los radicales en 1906<sup>43</sup>, luego los

38. PARTIDO RADICAL, *Estatutos-Programa mínimo*, Santiago 1921, Estatutos. art. 33.

39. PARTIDO LIBERAL DEMOCRATICO, *Gran Convención del . . . reunida en Talca el día 5 de noviembre de 1893*.

40. Convención Liberal de 1892. *Organización y programa*, Santiago 1893.

41. PARTIDO NACIONAL, *Convención del . . . celebrada los días 3, 4 y 5 de no-viembre de 1910*.

42. ARTEAGA UNDURRAGA, nota 27, p. 224 y ss.

43. BARRIA SOTO, Conrado, *El Partido Radical y sus obras*, Santiago 1957, p. 154.

liberales en 1907<sup>44</sup>, los liberales democráticos en 1908<sup>45</sup> y los nacionales en 1910<sup>46</sup>.

El régimen parlamentario tuvo, a pesar de lo que se dice, evidentes ventajas. Durante este período Chile mantuvo su estabilidad política y gozó de un grado de libertades públicas no alcanzado ni antes ni después. Baste decir que el gobierno sólo acudió en dos ocasiones y transitoriamente a las facultades extraordinarias, en 1893 y 1919, y al estado de sitio una vez en 1894<sup>47</sup>.

No obstante, el régimen parlamentario produjo desencanto. Alejandro Silva de la Fuente lo expresa en 1905 con estas palabras:

“Nuestro gobierno entero, desde el gabinete hasta el parlamento ha venido a caracterizarse por una evidente mediocridad . . . Podría mejorar algo la acción de nuestros partidos políticos, funcionar mejor el régimen parlamentario; pero seguiremos padeciendo los serios defectos de las democracias, del gobierno de partido”<sup>48</sup>.

Por otra parte, puede decirse que el régimen de gobierno realizó en gran medida el ideal parlamentario, al menos en cuanto a resolver los asuntos de gobierno mediante la negociación, el acuerdo y el compromiso entre los distintos partidos.

Pero este impecable juego de los partidos dio mayor importancia a los intereses doctrinarios y electorales de los mismos partidos que a los grandes problemas del país, como el deterioro

44. PARTIDO LIBERAL. *Convención del . . . de 1907*. Santiago 1908, p. 115.

45. PARTIDO LIBERAL DEMOCRATICO. *Convención del . . . reunida en Santiago el día 12 de julio de 1908*, Santiago 1908

46. PARTIDO NACIONAL. *Convención*, nota 41, p. 182.

47. HEISE G., Julio, *Historia de Chile, El período parlamentario*, vol. I, Santiago 1974, p. 322.

48. SILVA DE LA FUENTE, Alejandro, Z. *Rodríguez economista*, Valparaíso 1905, p. 19.

de la unidad nacional originado por el laicismo y el surgimiento de la cuestión social en los grandes centros mineros y urbanos <sup>49</sup>.

En estas condiciones se produjo el movimiento militar de 1924, que puso fin al gobierno de partido bajo formas parlamentarias <sup>50</sup>. Este fue el primer quiebre del régimen constitucional de gobierno desde 1830.

#### IV. GOBIERNO DE PARTIDO BAJO FORMAS PRESIDENCIALES 1933 - 1973.

##### 10. CRISIS DEL GOBIERNO DE PARTIDO.

Pero esta vez no se encaró el problema como había hecho Portales en 1830. En lugar de establecerse primero un régimen de gobierno y dictarse luego una constitución para afianzarlo jurídicamente, se hizo lo contrario: se dictó una constitución con la vana esperanza de que en virtud de ella surgiera un régimen de gobierno.

La actitud de los partidos —es decir de sus dirigentes máximos— frente a la nueva constitución fue inequívoca. Salvo una fracción liberal, se declararon en contra de ella. Sobre todo, se opusieron al hecho de que la constitución se redactara por una comisión designada arbitrariamente por el presidente y se impusiera no menos arbitrariamente bajo la presión de las Fuerzas Armadas mediante un plebiscito. En consecuencia, dieron orden de partido a sus militantes para que se abstuvieran de participar en él. En el hecho, un 55.1% del electorado no votó. Del resto un 2.7% lo hizo en contra o en blanco, de suerte que tan sólo un

49. VIAL CORREA, Gonzalo, *Historia de Chile 1891-1973*, 2 vol. aparecidos, Santiago, 1981, 1982 (en curso de publicación), esp. I, p. 31 ss. y 495 ss.

50. MILLAR CARVACHO, René, *Significado y Antecedentes del movimiento militar de 1924*, en: *Historia II*, Santiago 1972-73, p. 7 ss.

42.2% aceptó la nueva constitución. No obstante, ella fue promulgada sin tardanza el 18 de septiembre de 1925<sup>51</sup>.

Pero entonces se vio que una cosa era redactar e imponer una nueva constitución y otra muy distinta y mucho más compleja, dar forma institucional al régimen de gobierno.

Esto dio una nueva oportunidad a los antiguos políticos y a los antiguos partidos de la época parlamentaria. Ellos estaban en condiciones de contribuir a la configuración del régimen de gobierno y, por tanto, de hacer valer su propia influencia. Así lo comprendieron sus dirigentes, que después de haber sido los más enconados enemigos de la nueva constitución no tuvieron inconvenientes en convertirse en los más decididos campeones de ella, ya que les brindaba una oportunidad de recobrar su antiguo poderío<sup>52</sup>.

En el hecho, entre 1925 y 1932 hubo tres tipos de intentos de configurar un nuevo régimen de gobierno, protagonizados o bien por los partidos políticos, o bien por una figura superior a los partidos, o bien conjuntamente por una personalidad sobresaliente y los partidos.

Tentativas del primer género fueron la elevación al mando supremo, bajo el patrocinio de los partidos, de Emiliano Figueroa en 1925 y de Juan Esteban Montero en 1931, dos presidentes en todo conformes con el ideal del anterior régimen parlamentario. Al segundo pertenece el gobierno de Ibáñez (1927-31) un presidente situado por encima de los partidos<sup>53</sup>.

Finalmente, al tercer género corresponde el retorno de Arturo Alessandri Palma y de los antiguos partidos de la época parlamentaria, a fines de 1932. Este intento consiguió su objeto, por-

51. WOOD LE ROY, Guillermo, *El plebiscito constitucional de 1925*, en: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, *Memorias de Licenciados*, vol. 32, Santiago 1953, p. 61, ss.

52. BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de Gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973*, Santiago 1978, p. 34.

53. *Ibid.* p. 34 y ss.

que acabó por dar lugar a una nueva figura institucional: el presidente capaz de negociar con los partidos a fin de obtener el concurso de los mismos para su gestión gubernativa <sup>54</sup>.

#### 11. RESTAURACION DEL GOBIERNO DE PARTIDO.

El nuevo régimen de gobierno se estableció, como el parlamentario, de un modo extraconstitucional. La clave de él fue este contrapunto entre el presidente y los partidos y no como en general pensaron los constituyentes y constitucionalistas, la posición del presidente frente al parlamento, que, en definitiva, pasó a estar condicionada por los partidos. El presidente abandonó su neutralidad frente al juego de partidos y pasó a tratar directamente con los jefes partidistas. De esta manera, se restauró en 1933 el gobierno de partido bajo una nueva forma. Los acuerdos entre los dirigentes partidistas cedieron paso a la negociación entre ellos y el presidente <sup>55</sup>.

Los puntales de este nuevo régimen de gobierno fueron los mismos partidos que hasta el plebiscito de 1925 sobre la constitución habían sido los más enconados opositores al cambio del anterior régimen parlamentario.

La separación de la Iglesia y el Estado introducida por la Constitución de 1925 derribó la barrera que desde el siglo XIX había hecho de conservadores y radicales los dos extremos del mapa partidista. Ante el imperativo de retornar a la normalidad constitucional, estos partidos, sin dejar de ser tan clerical o laicista como antes, concurren juntos primero a apoyar los sucesivos intentos de configurar un régimen de gobierno entre 1925 y 1932. Luego, conservadores y radicales, sin dejar tampoco de lado su preferencia por el régimen parlamentario, por cuya restauración, purgado de sus excesos, abogaron, todavía durante más de veinte años, se convirtieron en los más firmes sostenedores del

54. Ibid. p. 38 y ss.

55. Ibid. p. 40 y ss.

nuevo régimen de gobierno. En esto coincidió con ellos el nuevo partido liberal que unificó desde 1932 a los antiguos liberales, liberales democráticos y nacionales <sup>56</sup>.

## 12. ESTABILIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO.

La estabilización del régimen de gobierno entre 1933 y 1952 se debió en gran parte al predominio de estos tres grandes partidos de la época parlamentaria, cuya votación en conjunto todavía en 1950 representaba un 49% del electorado. El significado de esta cifra se aprecia mejor si se tiene en cuenta que entonces hubo una abstención superior al 25%, de suerte que en conjunto, el resto de los partidos apenas llegaban, con cerca de un 25%, a la mitad de la votación de conservadores, liberales y radicales <sup>57</sup>.

En estas condiciones, no tiene nada de extraordinario que bajo el régimen llamado presidencial prosperen sin cortapisas y en forma extraconstitucional, pero no por eso menos efectiva, viejas prácticas de la época parlamentaria <sup>58</sup>. Entre ellas, cabe citar

56. Es muy sugerente que en la convención de 1933 se modificara el programa del partido para admitir el régimen presidencial, sin renunciar al ideal parlamentario: "(El Partido Liberal) declara que el régimen parlamentario establecido sobre la base de partidos fuertes y bien organizados es el que asegura mejor las libertades y el Buen Gobierno de la Nación; pero acepta como una necesidad derivada de nuestro actual estado político y social, el régimen presidencial, sin perjuicio de las modificaciones que la experiencia aconseja". *Programa del Partido Liberal* en: GÓMEZ, M. Enrique, *La Gran Convención del Partido Liberal*, Santiago 1933, p. 22.
57. BRAVO LIRA, cit. nota 52, anexos III y IV, p. 201 y 203.
58. La significación de estas prácticas fue señalada en su época por SILVA DE LA FUENTE, Alejandro, en artículos periodísticos reunidos luego bajo el título de *Cuestiones constitucionales 1924-1947*, Santiago, 1948. Posteriormente se ocuparon de ellas, GUÍÑEZ CARRASCO, Julio Enrique *Interpretación de la Evolución Social y Política de Chile desde 1932 a 1952*, Concepción 1963; SILVA VARGAS, Fernando, *Historia de Chile*, vol. 4, Santiago 1976 en: VILLALOBOS RIVERA, Sergio y otros, *Historia de Chile*, vol. 4, Santiago 1974-76. BRAVO LIRA, nota 52, esp. p. 60.

el *pase del partido* para que sus militantes asumieran cargos o responsabilidades que según la constitución era de designación presidencial; la *orden de partido* para que los abandonaran o permanecieran en ellos o para que los parlamentarios del partido votaran en determinada forma en el Congreso<sup>59</sup>; por no decir nada del *reparto* o *cuoteo* como se llamó, de cargos públicos entre los militantes de los distintos partidos de gobierno<sup>60</sup>.

Estas prácticas son algunos de los medios a través de los cuales los dirigentes máximos de los partidos condicionan el ejercicio de los poderes presidenciales. De esta suerte, surge en esta época un fenómeno nuevo: el conflicto entre presidente y partido gobernante que se produce especialmente durante los gobiernos radicales en los años 1938 a 1952 y que solo se explica por la resistencia del presidente a subordinarse a los dirigentes de su propio partido. En una ocasión el presidente Aguirre Cerda (1938-41) llegó a redactar su renuncia por este motivo.

### 13. NUEVA EDAD DORADA DE LAS OLIGARQUÍAS PARTIDISTAS.

Pero, en verdad, nada amenazaba seriamente el predominio que desde Santiago ejercía sobre todo el país el escogido círculo de los principales dirigentes partidistas. Directa o indirectamente su acción se dejaba sentir a lo largo y a lo ancho del te-

59. Sobre la orden de partido: en 1940 el presidente Pedro Aguirre Cerda (1938-41) llegó a redactar su renuncia al mando supremo ante la presión ejercida por la Junta Central de su propio partido, el radical, en materia de nombramientos de ministros y funcionarios reservados al presidente. CABERO, Alberto, *Recuerdos de Don Pedro Aguirre Cerda*, Santiago, 1948, p. 248, incluye el texto. En 1950 el Presidente Gabriel González Videla (1946-52) se vio forzado por su partido, el radical, a substituir el ministerio llamado de concentración nacional por otro que se llamó de sensibilidad social. GONZÁLEZ VIDELA, Gabriel, *Memoorias*, 2 vol., Santiago, 1975, 2, p. 975 y ss.
60. Sobre el cuoteo ver CABERO, Alberto, nota 59, p. 283. *El Mercurio*, Santiago 14 diciembre 1946: acuerdo de los partidos para provisión de cargos públicos: poco menos del 50% para los radicales, poco más del 25% para los liberales y 25% para los comunistas. GONZÁLEZ VIDELA, nota 59, vol. 1, p. 598.



rritorio desde la administración y las entidades paraestatales hasta el cortejo de actividades conexas. Los propios dirigentes entendían que su cometido abarcaba, no en último término, sostener e impulsar la carrera funcionaria o profesional de sus correligionarios. Lo que por los años 50 cuando se cumplía más de una década de gobiernos radicales, dio lugar a un difuso malestar contra lo que se dio en llamar la "politiquería".

No obstante, puede decirse que el período 1933-52 fue una segunda edad dorada de las oligarquías partidistas. Entonces su predominio era algo indiscutido y ninguna de ellas tenía fuerza suficiente ni alentaba propósitos de sobreponerse a los demás. La dictadura de un partido parecía tan poco factible en Chile que merecía ser descartado como impensable. Todos los partidos se manifestaban igualmente dispuestos a compartir el predominio con los demás y el único que por su ideología y actividad podía constituir un peligro, el comunista, había sido puesto fuera de la ley en 1948<sup>61</sup>. En el sentir unánime no había problema, por grave que fuese, para el que no pudiera encontrarse una solución dentro del bien asentado sistema de concesiones, compromisos y componendas entre los jefes partidistas.

Conservadores, liberales y radicales fueron partidos eminentemente parlamentarios, no tanto a causa de su preferencia por este régimen de gobierno<sup>62</sup>, ya de por sí bastante reveladora, como por su creencia en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. Estos partidos rechazan como contrario a la razón, el choque, la violencia e incluso la

61. La ley 8.987 sobre *Defensa permanente de la Democracia*, de 3 septiembre 1948, proscribió al Partido Comunista. Fue derogada y reemplazada por la ley 12.927 de 6 de agosto de 1958 sobre *Seguridad Interior del Estado*.

62. Todavía en 1945 los diputados radicales Pedro Bórquez, Fernando Maira y Jorge Salamanca presentan un proyecto de reforma constitucional para restablecer el régimen parlamentario. *Sesiones del Congreso Nacional*, Cámara de Diputados, sesiones extraordinarias, 1945. Por su parte, los conservadores en su XIV Convención Nacional de 1947 reafirmaron su aspiración a volver al régimen parlamentario. PARTIDO CONSERVADOR XIV, *Convención Nacional 1947*, Santiago 1947, p. 92.

imposición y, por tanto, las actitudes extremas. Dramatizan sobre los principios, pero no buscan eliminar al contendiente. En una palabra, no aspiran a aplastar el adversario, sino que entenderse con él.

#### 14. PARTIDOS EXTRAPARLAMENTARIOS.

En cierto modo, la antítesis de estos partidos parlamentarios, impregnados de la mentalidad del siglo XIX, son otros tres cuyo núcleo inicial se constituyó en 1933, es decir, en los tiempos de auge de una serie de partidos extraparlamentarios en Europa, como el socialismo internacional o comunismo, el nacional socialismo o nacismo y el corporativismo fascista.

Ese año 1933 se fundó el partido Socialista, por fusión de cuatro agrupaciones nacidas poco antes<sup>63</sup>; se reconstituyó el partido Comunista, esta vez bajo la dirección soviética<sup>64</sup>, y se formó el Movimiento Nacional de la Juventud Conservadora<sup>65</sup>, antecesor de la Falange Nacional constituida en 1935 y, a través de ella, del partido Demócrata Cristiano, fundado en 1958.

Estos tres grupos contrastan con los antiguos partidos parlamentarios. Experimentan una doble necesidad de definirse en el plano internacional y de trazarse un programa comprensivo de la totalidad de los problemas nacionales.

63. *Acta de Fundación del Partido Socialista*, Santiago 19 abril 1933, en: Archivo Judicial Notaría Luis Azócar Álvarez, protocolización N° 6 de 6 de diciembre 1934. Sobre los firmantes, BRAVO LIRA, nota 52, p. 280, nota 101.

64. PARTIDO COMUNISTA, *Hacia la formación de un verdadero partido de clase. Resoluciones de la Conferencia Nacional del . . . realizada en julio de 1933*, Santiago 1933. Sobre los fundadores del partido comunista ver, BRAVO LIRA, nota 52, p. 281, nota 102.

65. PARTIDO CONSERVADOR. *Centro de Estudiantes. Bases-Estatutos-Organización*, Santiago 1933. Sobre los fundadores de este centro ver, BRAVO LIRA, nota 52, p. 281, nota 103.

Así los socialistas declaran no adherir ni a la II ni a la III Internacional, pero estar dispuestos a colaborar con ellas en pro de "una unidad política de la clase trabajadora mundial" <sup>66</sup>. Los comunistas, en cambio, no tienen empacho en autodefinirse como parte del movimiento proletariado mundial adherido a la III Internacional <sup>67</sup>. De su lado, los jóvenes conservadores declaran que "combatirán con igual energía al liberalismo y al socialismo" y que su "adhesión al régimen democrático legítimamente imperante . . . no significa . . . un rechazo a la idea de organizar corporativamente el Estado" <sup>68</sup>.

Por otra parte, ya en los tempranos documentos de estos partidos se proclama abiertamente su ambición de proyectar su acción a todos los planos de la vida colectiva: no sólo político, sino también social, económico y cultural. Así, por ejemplo, los jóvenes conservadores afirman pretender "una transformación espiritual, social y política (que) abarca la totalidad de los problemas nacionales" <sup>69</sup>.

En una palabra, estos grupos tienen una visión total de la política. La abordan con espíritu de minoría selecta, convencidos de poseer la clave para dar solución integral a todos los problemas. Por eso, ninguno de estos movimientos, se contenta con ser un partido más, igual que los otros. Se constituirán, por cierto, al modo de los antiguos partidos, pero institucionalmente son —y ellos mismos se saben— algo nuevo, muy diferentes.

## 15. PARTIDOS IDEOLÓGICOS Y PARTIDOS PARLAMENTARIOS.

Estamos, pues, ante el surgimiento de otro tipo de partido, el partido ideológico. Este nombre no obedece a que tengan una ideo-

66. (PARTIDO SOCIALISTA). *Programa de acción inmediata*, en Jobet, Julio César, *El socialismo chileno a través de sus congresos*, Santiago, 1965, p. 127 y ss. La cita p. 132.

67. El partido comunista se autocalifica en la II Conferencia Nacional de Julio de 1933 de "Sección chilena de la Internacional Comunista". Partido Comunista, *Hacia* . . . nota 64, p. 33-34.

68. PARTIDO CONSERVADOR, *Centro* . . . nota 65, puntos 22, p. 10 y 23 p. 11.

69. *Circular a la Juventud Chilena*, 26 julio 1935, en: GRAYSON jr., G.W. *El Partido Demócrata Cristiano Chileno*, 2ª ed. Buenos Aires-Santiago, 1968, p. 467 y ss. La cita p. 469.

logía en lugar de un ideario o unos planteamientos doctrinarios, como los que tenían los antiguos partidos parlamentarios. Lo específico de estos nuevos partidos es el papel que en ellos juega la ideología. Se llaman ideológicos porque en su seno ella fundamenta la posición de los dirigentes dentro del partido, del partido dentro del país y del país dentro del concierto internacional. Su fuerza institucional deriva de la identificación de la propia ideología con los intereses del partido, del pueblo e incluso de toda la humanidad. Es el mundo entero el que debe ser comunista, socialista o demócratacristiano. Así en estos partidos corresponde a los dirigentes, en cuanto a depositarios de la ideología, ejercer el mando dentro del partido; al partido, en cuanto portador de la ideología, ejercer el gobierno del país; y al país en cuanto realizador de la ideología, servir de modelo para el resto del mundo <sup>70</sup>.

Vale la pena repetirlo: estos partidos ideológicos son, en cierto modo, la antítesis de los partidos parlamentarios. Por su misma amplitud, sus planteamientos no solicitan ni admiten concurrencia de igual a igual con otros similares, como ocurría con el ideario o planteamientos doctrinarios de los antiguos partidos. Por eso, en rigor, tampoco son compatibles con otra forma de negociación política que en los acuerdos tácticos, esto es, sin cesión ni concesión alguna en los propios fines, aceptados únicamente a título de medio transitorio para llegar a imponerlos en definitiva.

Socialistas y comunistas se constituyeron desde 1933 como partidos autónomos. En cambio los fundadores de la futura Falange Nacional ingresaron en 1933 al partido Conservador, un antiguo partido parlamentario. Está por estudiar todavía hasta qué punto la ruptura entre la Falange y el partido Conservador en 1938 responde a un conflicto entre la ideología de los falangistas y la mentalidad parlamentaria de los conservadores.

El contraste entre partidos ideológicos y partidos parlamentarios refleja un profundo cambio de mentalidad que va mucho más allá del campo específicamente político. También en el te-

70. BRAVO LIRA, nota 52, p. 76 y ss.

reno científico se advierte que frente a los métodos de investigación predominantes en el siglo XIX, basados en la libre discusión, es decir, en el sopesar de teorías y opiniones contrapuestas, se abren paso en el siglo XX métodos de investigación que parten de una hipótesis de trabajo, cuya naturaleza exige una aplicación integral, sin cesión ni concesión de ninguna especie<sup>71</sup>. Bajo este prisma los partidos ideológicos se nos presentan como verdaderas hipótesis de trabajo llevadas al terreno de la política, cuya única razón de ser es su realización integral, sin cesión ni concesión de ninguna especie.

## 16. PARTIDOS IDEOLÓGICOS Y RÉGIMEN DE GOBIERNO.

El surgimiento de estos partidos ideológicos abre una nueva etapa en la vida partidista chilena. Sus esfuerzos no se concentraron exclusivamente en la lucha electoral y los arreglos post-electorales en que los partidos parlamentarios tenían su fuerte. Antes bien, extendieron su acción más allá de este horizonte electoral, hacia los medios gremiales, tenidos hasta entonces, por lo común, como ajenos a las luchas partidistas. De esta suerte ampliaron el radio de acción de los partidos y obligaron a los otros a renovar sus métodos y formas de penetración<sup>72</sup>.

En las primeras tres décadas de su existencia, entre 1933 y 1963, los partidos extraparlamentarios hicieron sus principales avances en el campo gremial. Tal fue el primer pilar de su poderío. La última década de su existencia 1963-73 se caracteriza por su auge

71. SCHELER, Max, *Versuchen zu einer Soziologie des Wissens* (1923) ahora en: *Die Wissensformen und die Gesellschaft*, Leipzig, 1926, trad. castellana, *Sociología del Saber*, Madrid 1935, Santiago 1936. La cita según esta última edición pp. 215-16.

72. Sin embargo, el Partido Radical desde su X Convención de 1931 reconoció "la organización sindical como el medio para obtenerla (la independencia económica de la clase asalariada) y consecuentemente se luchará dentro de esa organización para impregnarla de su doctrina social". Ver a RIQUELME, Enrique, *Evolución del Radicalismo chileno*, Santiago 1943, p. 225.

electoral, segundo pilar de su poderío, que les permitió transformarse en partidos gobernantes y extender su acción al régimen de gobierno.

Este entró en crisis a partir de 1952. La elección de Ibáñez como presidente ese año y la parlamentaria de 1953 marcan el fin del predominio de los tres grandes partidos parlamentarios: conservadores, liberales y radicales. Su decadencia abrió camino a una recomposición del mapa partidista, pero ella no se produjo sino una década después, a partir de 1963.

Sin embargo, ya en 1958 hay indicios que anuncian el auge de los partidos ideológicos. No nos referimos a la unión del recién constituido partido Demócrata Cristiano con el Socialista para volver a la legalidad al partido Comunista ese año<sup>73</sup>, tampoco nos referimos a los resultados de la elección presidencial de 1958, en la que los partidos ideológicos, en conjunto, obtuvieron por primera vez un 49% de la votación: 28.51% socialistas y comunistas y 20.45% demócratacristianos<sup>74</sup>. Por encima de todo eso, es claro que el vacío dejado por la decadencia de los partidos parlamentarios comienza a llenarse con este avance de los partidos ideológicos. Bajo su influjo empieza a difundirse una concepción total de la política que coloca al Estado al servicio del partido gobernante para imponer desde arriba su propia ideología.

El auge electoral de la década 1963-73 marca el apogeo de los partidos ideológicos. Merced a él pudieron, por fin, transformarse en partidos gobernantes. El paso por el gobierno de la democracia cristiana duró los seis años de un período presidencial (1964-70) y el de los partidos marxistas aproximadamente la mitad (1970-73). Su actitud y su actuación frente al régimen de gobierno fue muy diferente de la que habían tenido los partidos parlamentarios. En lugar de aplicarse a ensanchar los márgenes de la negociación interpartidista, se aplicaron a sustituirlo

73. Ver nota. BERTELSEN REPETTO, Raúl, *La crisis del constitucionalismo chileno*, en *Cruz del Sur* 1, Valparaíso 1975, p. 37 y ss. esp. 49.

74. BRAVO LIRA, nota 52, anexo II, p. 199 y ss.

por el predominio de un solo partido o combinación de partidos, con exclusión de los demás.

#### 17. EL PRESIDENTE EJECUTOR DE UN PROGRAMA PARTIDISTA.

Se ingresa así en la última fase del régimen en la cual el gobierno de partido asume una nueva forma. Al gobierno compartido entre distintas oligarquías partidistas sucede el gobierno de una oligarquía dominante. En cuanto esta nueva forma de gobierno de partido descansa en último término sobre la base monopartidista, pierde su razón de ser la tensión entre el presidente y los partidos. Así a esta nueva forma de gobierno de partido corresponde un nuevo tipo de presidente: el presidente ejecutor de un programa partidista. En el hecho, los dos últimos presidentes del periodo se declararon tales<sup>75</sup> y gobernaron exclusivamente con el o los partidos que los eligieron.

En la medida en que el presidente se subordinó efectivamente al partido o combinación de partidos gobernantes y puso a su servicio sus poderes y medios de acción, estos partidos substituyeron la búsqueda del bien común por la realización de la propia ideología. De ahí que gobernar no fuera para ellos una tarea por su naturaleza común a todos, en la cual participa cada uno según sus propias condiciones, sino la oportunidad histórica de un partido para imponer, a todos, desde arriba, con los poderes y medios de acción del presidente su propia ideología.

No es extraño, pues, que la tónica del período 1964-73 esté dada por un menosprecio cada vez más marcado del derecho vi-

75. Cfr. *Alocución del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-70)* la noche de su elección en: *El Mercurio* 5 septiembre 1964. Lo mismo, oficialmente en: Mensajes presidenciales al inaugurar cada período legislativo. Ver además, *Proyecto de reforma constitucional* de 17 enero 1969, sobre ley programa en: FREI MONTALVA, Eduardo y otros, *La Reforma Constitucional de 1970*, Santiago 1970. *Discurso del presidente Salvador Allende Gossens, (1970-73)*, al día siguiente de su elección en: *El Mercurio* 5 septiembre 1970. Lo mismo oficialmente en Mensajes presidenciales al inaugurar cada período legislativo.

gente. Desde el gobierno los partidos ideológicos emplean no sólo los medios legales, sino también en gran medida extralegales para presionar contra las instituciones establecidas. Presionan con los mecanismos tributarios, a través de los organismos de regulación económica, con medidas y resortes administrativos, con la composición de tribunales especiales, con el recurso creciente a decretos de insistencia y con la amenaza de una legislación más drástica y retroactiva<sup>76</sup>. Significativamente, esta gestión gubernamental falta de confianza en las posibilidades del derecho precedió a la aparición del extremismo a fines de la década del 60.

Finalmente, bajo el gobierno de los partidos marxistas el empleo abusivo de los poderes y medios de acción del presidente, antes creciente, pero todavía excepcional, se convierte sistema, y se designa con el nombre de vía de los *resquicios legales*. Pero estos resquicios databan de mucho antes, por lo menos del segundo gobierno de Ibáñez 1952-58, que coincide con el comienzo de la crisis del régimen de gobierno. Sin embargo hay una diferencia. Entonces prácticas como el llamado *enroque* de los ministros, es decir, su cambio a otra cartera cuando son destituidos por el Congreso, o los *decretos de insistencia*, eran hechos inconexos entre sí. Bajo Allende, en cambio, los resquicios legales se emplean sistemáticamente para sobrepasar la legalidad vigente.

#### 18. FIN DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO Y DE LOS PARTIDOS.

La presión ejercida por los partidos ideológicos desde el gobierno, con los medios de acción del presidente, en contra de las instituciones establecidas, desembocó en un desdoblamiento de la legalidad cada vez más marcado. Por un lado, está la ley uniformadora, impuesta desde arriba por los gobernantes, que los parti-

76. Un buen ejemplo bajo Frei es la reforma agraria, cuya primera etapa se cumplió mediante la amenaza de una ley más drástica y retroactiva. Bajo Allende es ilustrativa la estatización de la Banca, para cuya realización bastó la amenaza de una ley expropiatoria, que ni siquiera fue necesario dictar. Ver CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION, Fiscalía, *La estatización de la Banca* (a multicopista, sin lugar ni fecha).



dos intentan poner al servicio de su ideología. Por el otro, está la ley diferenciada, a menudo obtenida desde abajo por los propios interesados, ajena al partidismo y sostenida de alto a abajo por los elementos instituidos, a saber: los magistrados judiciales, para quienes no hay partidos sino poderosos o débiles en razones; los funcionarios administrativos, identificados por encima de los partidos con las instituciones estatales o paraestatales a que pertenecen, y los grupos o sectores de población, identificados, al margen de los partidos, con sus propias asociaciones y derechos colectivos.

Este desplazamiento de la legalidad llevó a lo que ha sido descrito como "una guerra civil todavía no armada, pero catastrófica, análoga a los últimos meses de la República española, antes de julio de 1936" <sup>77</sup>

En estas condiciones, la Corte Suprema representó al gobierno la quiebra inminente de la juridicidad <sup>78</sup>; el cuerpo de generales y almirantes en retiro, el grave deterioro de la seguridad nacional <sup>79</sup> y hasta los propios partidos mayoritarios no pudieron menos que dar fe de la desintegración institucional a través de un acuerdo de la Cámara de Diputados, tan macizo en su fundamentación como vacilante en sus conclusiones prácticas <sup>80</sup>. Desahuciado de todos llegó así a su fin, en septiembre de 1973, el régimen de gobierno implantado cuarenta años antes. Como en septiembre de 1924, lo sepultó un pronunciamiento armado. Con ello Chile se halló, por segunda vez en el siglo, ante un quiebre del

77. GONGORA (DEL CAMPO), Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago 1981, p. 132.

78. *Oficios* de la Corte Suprema al Presidente de la República 12 abril, 26 mayo y 25 junio, 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.

79. Comunicación del Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro al Presidente de la República, en: *El Mercurio* 29 de mayo de 1973, que también publica el oficio de la Corte Suprema de 26 de mayo de 1973, cit. nota 78.

80. CAMARA DE DIPUTADOS, *acuerdo* de 22 agosto 1973, en: *El Mercurio*, 23 agosto 1973.

régimen de gobierno que, esta vez arrastró consigo a los partidos políticos, los cuales fueron o bien disueltos o bien declarados en receso.

La historia más que centenaria de los partidos políticos chilenos no tuvo un final feliz. Terminó mal: con un nuevo derrumbe del régimen de gobierno que esta vez aplastó a los propios partidos.

Quizás por eso mismo, este final esté preñado de enseñanzas.