

LA CRISIS DE LA IDEA DE ESTADO EN CHILE DURANTE EL SIGLO XX

BERNARDINO BRAVO LIRA
Universidad de Chile

La crisis de la idea de Estado en Chile durante la presente centuria es el tema central de la obra de Mario Góngora: *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*¹.

Como lo dice el título mismo, se trata de un ensayo y no de una monografía, apoyada en una rigurosa demostración de cada una de sus afirmaciones. Pero tal vez por ello su contenido es más sugerente. Encierra una serie de reflexiones surgidas durante la década 1970-1980, que el mesurado historiador no vacila en calificar como "la más crítica y grave de nuestra historia" (prefacio, p. 5).

La exposición está dividida en cuatro partes, de las cuales la primera, a modo de introducción, está dedicada al siglo XIX: El Estado nacional chileno en el siglo XIX. Las tres restantes se consagran a la crisis por la que atraviesa esta idea o ideal de Estado a lo largo del siglo XX. Ellas tratan respectivamente de la República aristocrática y la autocrítica de Chile, desde 1891 hasta 1920, El tiempo de los caudillos (1920-1932) y Esbozo de una caracterización del período 1932-1980.

Para Góngora, el año 1891 es un hito fundamental en la historia de Chile. No sólo es la fecha de la última guerra, que clausura el ciclo abierto con la de la Independencia en 1813 y proseguido por la de la confederación (1836-39) y la del Pacífico (1879-81), sino que marca también el fin del "Estado portaliano" (p. 11).

La significación histórica de este Estado radica, según el autor, en que "ha provocado, a lo largo del siglo XIX, el salto cualitativo

¹ GÓNGORA (DEL CAMPO), Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, 1981.

del regionalismo a la conciencia nacional". En este sentido, afirma decididamente: "La nacionalidad chilena ha sido formada por un Estado que ha antecedido a ella" (p. 11).

La caracterización de este Estado es, pues, algo clave. Supone una revisión de la imagen trazada por Alberto Edwards en su obra maestra, *La Fronda Aristocrática*. El punto de partida es el Estado chileno de la época de la Independencia, que, como precisa el Prof. Góngora: "abarcaba en verdad todas las nociones peculiares del Estado tradicional europeo, pero expresadas en el lenguaje de la ilustración. Su finalidad esencial era lo que en las doctrinas clásicas se llama el 'bien común', pero que en el lenguaje de los 'ilustrados' se suele llamar 'felicidad' del pueblo. Comprendía, por lo tanto, todo el 'buen gobierno' y administración, la legislación, la justicia, la educación nacional, la economía, la moralidad y la sanidad públicas, etc. Incluía también el Estado nacional recién nacido, el derecho de Patronato sobre la Iglesia, que le daba una amplia función sobre todo lo temporal de ella, salvando solamente el núcleo de lo específicamente sacerdotal..." (p. 12).

EL ESTADO PORTALIANO

"A partir de 1830, . . . , el Estado Nacional se consolida por largo tiempo" (p. 12), debido a Portales que hace surgir "un gobierno fuerte, extraño al militarismo y al caudillismo de tiempos de la Independencia" (p. 13). "Pero la específica concepción 'portaliana' consiste en que realmente Chile no posee la 'virtud republicana' que, desde Montesquieu y la Revolución Francesa, se afirmaba ser indispensable para un sistema democrático, de suerte que la Democracia debe ser postergada, gobernando, entretanto, autoritariamente pero con celo por el bien público, hombres capaces de entenderlo y realizarlo".

La forma de conseguir este gobierno fuerte y centralizador no es, según Góngora, un régimen impersonal y abstracto, como sostuvo Edwards, sino: "por el contrario, . . . para Portales 'el principal re-

sorte de la máquina' era la distinción entre lo que él llama en sus cartas 'los buenos' y 'los malos'. Los 'buenos' son 'los hombres de orden', 'los hombres de juicio y que piensan' . . . los 'malos', sobre quienes debe recaer el rigor absoluto de la ley, son 'los forajidos', 'los lesos y los bellacos', aludiendo, sin duda, a los pipiolos y los conspiradores de cualquier bando" (pp. 13-14). Es decir, "el régimen de Portales no era 'impersonal' o abstracto, sino que el gobierno tenía que apoyarse en una aristocracia —ciertamente una aristocracia americana, de terratenientes, no de señores feudales—; pero esta clase debería estar sujeta obedientemente al gobierno, por su propio interés en el orden público" (p. 15). "Pero, aclara, no se trata de un gobierno puramente aristocrático como el posterior a 1891 . . . El régimen portaliano presupone que la aristocracia es la clase en que se identifica el rango social, y todos sus intereses anexos, con la calidad moral de preferir el orden al caos. Esto sería 'el principal resorte de la máquina' en el portalianismo, a nuestro juicio" (pp. 15-16).

Ahora bien, "esta creación de Portales" . . . "política y socialmente fuerte" está "interiormente marcada por el escepticismo. Carente de ideas trascendentes, se basa en un 'deber'; a pesar de todas las oposiciones exteriores e interiores; a pesar de la falta de 'virtud republicana' en el pueblo chileno; de vueltas ya de todo el optimismo de la época de la Independencia; con todo, hay un deber que recae sobre los que mandan y sobre los funcionarios y militares, para hacer de Chile un gran país sobre el Pacífico. Es una creación 'moderna', nada semejante al mundo hispánico ni colonial, más bien centralizadora a la francesa, con toda la fragilidad de Estado recién nacido en el siglo XIX, sin ningún sentido sagrado, como los reinos medievales" (p. 16).

Debido a esta falta de sentido trascendente el régimen portaliano subsistió en la medida en que hubo presidentes que fueron personalmente autoritarios, a pesar de sus convicciones liberales, como sucedió con Errázuriz Zañartu, Santa María y Balmaceda. De ellos, Santa María manifestó expresamente su conciencia de ser continuador de Portales, Bulnes, Montt y Errázuriz Zañartu, lo que es tanto más elocuente, dada la oposición religiosa que lo separa de

ellos. "Con Montt, Errázuriz Zañartu, Santa María y Balmaceda se asienta un gobierno que podríamos llamar autoritario, pero contenido dentro de las leyes y teniendo siempre que jugar con el Parlamento, elegido por ellos, pero no necesariamente servil" (p. 58). En cambio, "el ideal portaliano del Estado (estuvo) muy debilitado bajo presidentes de poca fuerza psicológica, como Pérez y Pinto" (p. 27). Un factor que contribuyó a minar el régimen portaliano fue la transformación de la clase dirigente, perceptible desde la presidencia de Pérez, a partir de la cual el antiguo liberalismo instintivo y frondista es reemplazado por el nuevo liberalismo ideológico. Este "liberalismo ideológico de origen francés... se manifiesta en el aflojamiento de la relación oficial del Estado con la Iglesia Católica y más tarde bajo la presidencia de Errázuriz Zañartu en un vasto conjunto legislativo, que restringe la potestad presidencial, transforma el voto censitario en sufragio universal para todos los varones mayores de 21 años que supiesen leer y escribir y elimina los privilegios judiciales de los eclesiásticos" (pp. 17 y 18).

LA ÉPOCA PARLAMENTARIA

En 1891 comienza, según Góngora, una etapa que no es el crepúsculo, sino la negación del Estado portaliano. Se trata de la época parlamentaria. Todo queda entregado al juego de los partidos, salvo la política exterior: "solamente una rama de la política continuó siendo estable y ajena al juego de los partidos, la política exterior, concentrada ahora no ya en la expansión, sino en la consolidación de lo ganado en el transcurso del siglo XIX" (p. 29).

En otro pasaje insiste en este aspecto: "Desde nuestro punto de vista ha existido efectivamente en Chile un gobierno fuerte apoyado en una sociedad aristocrática, dominando sobre un territorio ganado, defendido y en expansión mediante la guerra —apoyado, por tanto, en fuerzas armadas eficientes—. El gobierno fuerte se extingue con Balmaceda, pero subsiste bajo la República parlamentaria de 1891-1920 una sociedad aristocrática que, a pesar de su des-

gobierno interior, siguió una coherente política exterior, defensiva e independiente” (p. 82).

Góngora analiza con particular atención la generación del año 20. Ella “ha conformado el tipo chileno del intelectual de izquierda, pero de una izquierda no oficial sino permanentemente en crítica del orden social existente, crítica mordaz de la vieja aristocracia; de la nueva plutocracia; del clero; de los partidos titulados ‘avanzados’, con todas sus inconsecuencias y traiciones” (p. 54). “Otro rasgo capital, que pone de manifiesto la diferencia profunda con el Chile del siglo XIX: mientras éste acepta la guerra y anhela la expansión y glorificación de Chile por sobre todo, la generación del año 20 es antibélica, pacifista hasta el escándalo. Es que, para ellos, ‘lo social’ como ideal sobrepasaba ‘lo nacional’ y el Derecho Constitucional, otra creencia y valoración del siglo XIX, quedaba enteramente recubierto por los factores que llamaríamos ‘económico-sociales’” (p. 54).

El período de la república aristocrática es pues un período de autocrítica. “La crítica de la República Aristocrática pura, que se inicia en 1891, termina en una autocrítica radical, no sólo de la aristocracia sino de todas las instituciones e incluso del ideal patriótico guerrero, principio inviolable del siglo XIX chileno” (p. 55).

En este contexto apunta Góngora: “El gran interrogante que eso nos plantea es cuál es la raíz de este proceso de desvanecimiento del sentido patriótico-territorial en todos los estratos sociales... No es que únicamente sea devorado por la atención a los factores económicos, ya que el engrandecimiento territorial del siglo XIX había traído una ampliación de la economía chilena. Hay que atribuir una importancia mayor, en primer lugar, a la pérdida del sentido vivo y orgánico del Estado después de 1891 y al crecimiento correlativo de la noción de ‘sociedad’ como complejo de intereses contrapuestos al Estado, en un país ya cerrado sobre sus fronteras, y en que el ascenso de una clase sólo podía producirse a expensas de las otras... ”

En seguida, hay el influjo de las ideologías. El Humanitarismo asoma desde comienzos de siglo, alimentando distintos movimientos: al Positivismo, al Socialismo ético, al Socialismo de la III Internacio-

nal (tácticamente como arma de combate contra el mundo occidental), a los ideales cientistas, a un Cristianismo secularizado y convertido en moral altruista, al materialismo práctico y utilitario para el cual el sacrificio por la patria resultaba ridículo..." (p. 97).

TIEMPO DE CAUDILLOS: 1920-32

La segunda fase de la crisis de la idea de Estado en el siglo XX corresponde al tiempo de los caudillos: 1920-1932.

Góngora sintetiza este período al comparar la situación de 1920 y la de 1925:

"El año 1925, como de otra manera el año 20, nos presentan eclosiones de la 'intelligentsia' chilena contra el desorden establecido contra los 'viejos políticos' por los cuales siente desprecio o al menos total indiferencia".

Y explica:

"Son luchas generacionales en que la 'intelligentsia' espera tener poder en el Estado, porque se sabe más fuerte intelectualmente y más desprendida de los intereses creados. La diferencia principal entre ambos años es que la generación del año 20 es antimilitarista, en tanto que en la de 1925 la juventud militar tiene un lugar fundamental, pues está en lucha contra los viejos generales y los viejos políticos a la vez".

Luego añade dos rasgos capitales:

"Se semejan porque, en 1920 como en 1925, la juventud redescubre 'la cuestión social' y se declara solidaria de los pobres y de las bajas clases medias. En ambos casos, el poder político fue tomado por caudillos que se declararon jefes de la revolución, Alessandri e Ibáñez, y en ambos casos se proyectó o se dictó una amplia legislación social...".

Y concluye:

“‘Lo social’ pasó a ser determinante del Estado, en parte por un sentimiento de culpa hacia ‘los de abajo’, pero también porque Alessandri e Ibáñez sabían que así incorporaban al proletariado y las bajas clases medias al Estado y frenaban la lucha de clases y la revolución” (p. 75).

En consecuencia, resume el aporte de Alessandri e Ibáñez a la estructura del Estado en los siguientes términos:

“Ibáñez como Alessandri, han dejado una huella decisiva en la estructura del Estado: la concepción de que el Estado deba tener una actitud protectora para todos los estratos de la sociedad, en la medida en que estén involucrados en el trabajo material o administrativo, es necesario ir creando nuevos organismos estatales o paraestatales y con ello incrementar cuantitativamente la administración pública. Es un dilema sin salida, ya que tampoco podrá prescindirse de la idea, tradicional y nueva a la vez, de que el Estado es el agente del bien común” (p. 88).

El análisis de los últimos meses de este período es muy rico. Así, por ejemplo, muestra que:

“El régimen de Dávila, en resumen, a pesar de titularse ‘República Socialista’, a fin de no destruir la imagen creada por el golpe de Grove, tenía muchos rasgos semejantes a las concepciones corporativistas y de economía dirigida por finalidades sociales que entonces circulaban en Europa: ideas tradicionalistas de los unos, socialcristiana de los otros, fascistas italianas de otros. Pero la gran diferencia de todas esas concepciones estaba en la falta de espontaneidad; eran planificaciones lucubradas dentro de un régimen dictatorial, lo que les quitaba la vida que podían haber tenido. Al fin todo podrá

reducirse a un socialismo de Estado, sin apoyo orgánico de ninguna especie" (p. 107).

En cuanto a la significación de la gestión de Dávila, observa Góngora que su

"acentuación de 'lo técnico' de la planificación, hace del breve período de Dávila un precursor del 'planificacionismo' de los años 60..." (p. 103).

EL PERÍODO 1932-80

Con esto llegamos a la tercera fase de la crisis del Estado, que abarca el período 1932-80. Góngora acentúa aquí la cautela de sus apreciaciones, por lo demás muy explicable, debido a las dificultades que comporta el estudio de una etapa demasiado próxima a nosotros. El ensayo se convierte aquí en esbozo.

Góngora distingue dos épocas: la del régimen presidencial con alianzas de partido 1932-64 y la de las grandes planificaciones globales 1964-80.

Durante la primera anota:

"la mesocracia que está ahora a la cabeza de la mayoría de los Partidos ha heredado de la aristocracia su 'frondismo', su oposición a los 'hombres fuertes', sus habilidades en el juego gobierno-oposición" (p. 121).

Otros rasgos de esta época son el fomento de la industrialización bajo las presidencias radicales (1938-52), la actividad del partido comunista, salvo en la década de su proscripción 1948-58, el recrudecimiento de la inflación y la formación de "masas" en lugar de "pueblo" atestiguado por el aumento de la población urbana en desmedro de la rural:

“El ethos republicano’ de la aristocracia del siglo XIX, heredado por la Mesocracia Radical de fines del siglo XIX y comienzos del XX y por las cúpulas directivas de la Falange y la Democracia Cristiana, se extingue en ‘las bases’” (p. 125).

Más detallado es el esbozo de las planificaciones globales que cubren el período posterior a 1964:

“Si contemplamos en una mirada de conjunto el período que se inicia en 1964, se percibe una diferencia muy fuerte con las décadas anteriores. A la política más empírica, a las combinaciones partidarias, a las tentativas de tratar el problema de la inflación desde puntos de vista puramente monetarios y fiscales, incluso a la tentativa de la industrialización marcada por la CORFO —de largo alcance pero parcial—, sucede otro momento histórico que denominamos de ‘las planificaciones globales’. El espíritu del tiempo tiende en todo el mundo a proponer utopías (o sea grandes planificaciones) y a modelar conforme a ellas el futuro. Se quiere partir de cero, sin hacerse cargo ni de la idiosincrasia de los pueblos ni de sus tradiciones nacionales y universales; la noción misma de tradición parece abolida por la utopía. En Chile la empresa parece tanto más fácil cuanto más frágil es la tradición” (pp. 137-38).

Góngora distingue tres fases de esta época de las planificaciones globales que corresponden al sexenio de Frei (1964-70), al trienio de Allende (1970-73) y al gobierno militar establecido por el pronunciamiento de 1973.

El clima para las planificaciones globales se preparó en la década de 1950 desde organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la Organización de Estados Americanos. Allí se diseñó:

“Una política económica hispanoamericana, fundada en la noción de ‘Desarrollo’ de economistas europeos. Hispanoamérica

quedó clasificada como 'subdesarrollada'... Para salir del subdesarrollo era necesaria la acción concertada del Estado, en primer lugar, con todos los sectores 'progresistas' de la sociedad... pues el desarrollo no se produciría aquí como en los países nórdicos, por el despliegue espontáneo de las fuerzas productivas, sino que tendría que ser 'un proceso inducido' por medios directos e indirectos que forzaban a racionalizar la producción, comercialización y consumo, venciendo todos los obstáculos que pusiera la mentalidad 'tradicional' de origen hispánico o indígena" (p. 126).

Por otra parte, en 1960:

"planteaba el Presidente Kennedy su 'Alianza para el Progreso', como plan de conjunto para todo el Hemisferio Occidental, para romper la imagen de los Estados Unidos aliados constantemente a las clases dominantes 'tradicionales de América Latina'" (pp. 126-7).

FREI Y ALLENDE: 1964-73.

La primera fase de esta época de planificaciones corresponde a la presidencia de Frei (1964-70).

"Desde que sube a la presidencia Eduardo Frei (1964), gobernando exclusivamente con su partido Demócrata Cristiano, la política chilena toma un nuevo estilo, caracterizado por la influencia de los cientistas sociales y de los puntos de vista de la CEPAL" (p. 127).

"La presidencia de Eduardo Frei se inició, pues, bajo las más favorables coyunturas internacionales, como un gobierno plenamente concordante con la Alianza para el Progreso y con la CEPAL...".

“Sus dos grandes realizaciones en el campo de las reformas estructurales fueron la ‘chilenización’ de la gran minería del cobre y la reforma agraria.

La chilenización correspondía efectivamente a una de las ideas de la Alianza para el Progreso . . . Así el Estado entraba en la esfera de las decisiones sobre comercialización y precios de exportación, de los cuales hasta ese momento estaba totalmente ajeno, teniendo que atenerse al precio de Norteamérica y no al de la Bolsa de Metales de Londres. El gobierno rebajó los tributos, con el objeto de que las compañías hicieran nuevas inversiones, que, sin embargo, no se llevaron a cabo.

En cuanto a la reforma agraria . . . ella consistió en la potestad gubernativa de expropiar todas las haciendas y fundos, salvo una reserva de 80 hectáreas de tierra regada en el Valle Central (que, naturalmente, se ampliaba proporcionalmente hacia el sur); expropiación con pago a largo plazo, sin reajustarse por la inflación . . .”.

. . . “las expropiaciones en los términos señalados, crearon una oposición violenta de la Derecha, que políticamente hizo imposible la unión entre ambas fuerzas (de la Derecha con la Democracia Cristiana), que habían llevado al triunfo a Frei en la campaña presidencial de 1964 y dio necesariamente la victoria a la candidatura marxista en 1970” (p. 128 y 129).

Este paso del gobierno demócrata cristiano al gobierno marxista da lugar a

“La segunda fase de lo que hemos llamado ‘época de las planificaciones’ (que) es la del Presidente Salvador Allende y la Unidad Popular, que gobiernan desde noviembre de 1970 hasta septiembre de 1973.

Si el gobierno de Frei se situó sobre todo en el marco de las corrientes americanistas, la Unidad Popular se liga a la causa

del Marxismo Internacional, a la Unión Soviética y a Fidel Castro” (p. 130).

La actitud de Allende y de los principales partidos de la Unidad Popular fue mantener el Estado burgués por motivos esencialmente tácticos:

“Allende y los partidarios de ‘la legalidad burguesa’ sostenían que el Estado burgués chileno les había permitido llegar por medio de las elecciones al triunfo y que debían, por lo tanto, situarse en ese horizonte y aprovechar exhaustivamente todo lo que pudiera dar de sí el Estado burgués para su transformación en socialista, valiéndose hasta de los últimos ‘resquicios legales’... El Estado como noción se mantenía, pero por razones meramente tácticas, no sustanciales” (p. 131).

“La perspectiva general de esos años, sobre todo la del último 1972-73, es la de una guerra civil todavía no armada, pero catastrófica, análoga a los últimos meses de la República española antes de julio de 1936” (p. 132).

Las consecuencias fueron verdaderamente decisivas.

“Fue un reflejo de la guerra ideológica mundial entre concepciones irreconciliables: más que una guerra de clases, una lucha de pasiones, que destruyó para siempre la imagen del Chile moderado y equilibrado” (p. 132).

GOBIERNO MILITAR

La tercera fase de la época de planificaciones se abrió con el movimiento militar de 11 de septiembre de 1973.

“Se inicia entonces una reestructuración general de la economía, de la sociedad y del poder: en cierto modo una ‘revolución desde arriba’” (p. 133).

Esta revolución relegó al olvido los ideales tradicionalistas y nacionalistas de la Declaración de Principios de 1974. El equipo económico de los discípulos de Milton Friedman

“ha construido sistemáticamente un esquema que primero parecía ser sólo dirigido contra el Estado empresario...; pero que ha ido transformándose en una ‘revolución desde arriba’, derivando francamente a una tendencia antiestatal” (p. 134).

Según Góngora, esta tendencia antiestatal se extiende más allá del terreno económico a campos como la educación, la previsión, el derecho laboral, los colegios profesionales, hasta configurar una planificación a partir de cero:

“La planificación ha partido de cero, contrariando o prescindiendo de toda tradición, lo que siempre trae consigo revanchas culturales. El neoliberalismo no es, efectivamente, un punto propio de nuestra sociedad, como en Inglaterra, Holanda o los Estados Unidos, sino ‘una revolución desde arriba’, paradójicamente antiestatal en una nación formada por el Estado” (p. 136).

Pero esta revolución tiene, tal vez, un límite infranqueable:

“Chile tiene un límite tal vez impasable frente a la ofensiva contra el Estado. Este país ha tenido que defender a lo largo de todo este siglo lo ganado territorialmente en el siglo pasado, frente a los países limítrofes. Esto requiere de una política exterior y de unas Fuerzas Armadas poderosas; se trata de un deber ineludible que está por encima de todo cálculo económico y de toda ideología individualista” (p. 137).

Como habrá podido advertirse, el ensayo de Góngora se sitúa de lleno dentro de lo que se conoce como historia de las mentalidades. Al ocuparse de la idea o noción de Estado, el autor no se

refiere a un concepto abstracto, puramente intelectual, sino a una realidad concreta, tal como es sentida y vivida durante una época determinada.

Por eso, para ocuparnos del tema central, la crisis de la noción de Estado en Chile durante el siglo XX, es menester hacer una serie de observaciones parciales. Sólo de esta manera puede darse un juicio global sobre la tesis misma.

ESTADO Y NACIÓN

Sobre la relación Estado-nación hay, como es sabido, disparidad de opiniones. Sin entrar de lleno en la cuestión, cabe recordar que en 1973 Ricardo Krebs señala en general a los Estados sucesores de la monarquía española como formadores de la nación². Antes había sostenido Encina que en Chile la batalla de Yungay "determinó la eclosión del sentimiento adulto de la nacionalidad y de las fuerzas espirituales que el azar feliz transformó en Estado en forma"³. O sea que, por el contrario, fue la nacionalidad la que dio vida al Estado todavía incipiente. Por su parte Eyzaguirre, Meza Villalobos y Vial sostienen que la nación antecedió a la Independencia y, por tanto, al Estado independiente. Tanto en su *Fisonomía histórica de Chile* como en su *Historia de Chile* coloca Eyzaguirre la génesis del Estado después de la génesis de la nacionalidad⁴. De su lado, Meza muestra que hay que remontarse hasta el siglo XVII para encontrar

² KREBS WILCKENS, Ricardo, *Nationale Staatenbildung und Wandlungen des nationalen Bewusstseins in Lateinamerika*, en Schieder, Theodor (editor) *Staatgründungen und Nationalitätsprinzipien in XIX Jahrhundert*, Köln, 1973, p. 161 y ss., esp. p. 182.

³ ENCINA ARMANET, Francisco Antonio, *El pueblo chileno hacia 1810 y los rasgos cardinales de su evolución política y económica hasta 1920*, en Anales de la Universidad de Chile 119, Santiago, 1960, pp. 34 y s.

⁴ EYZAGUIRRE, Jaime, *Fisonomía histórica de Chile*, México, 1948, cap. VIII. El mismo, *Historia de Chile*, 2 vols. 1. Génesis de la nacionalidad, Santiago, 1964. 2. Génesis del Estado, Santiago, 1969.

el "orto del patriotismo"⁵. En cuanto a Vial, ve precisamente, en la existencia de un sentido nacional, uno de los factores que contribuyeron a la Independencia⁶.

Por lo demás, el mismo Portales tenía el convencimiento de que una de las ventajas con que podía contar Chile en su enfrentamiento con la Confederación Perúboliviana era justamente el sentido nacional. Así lo manifestó en 1836 a Manuel Blanco Encalada: "las fuerzas militares chilenas vencerán por su espíritu nacional"⁷.

Diversas razones parecen indicar que la tesis de Góngora de que "la nacionalidad chilena ha sido formada por un Estado que ha antecedido a ella" (p. 11), debe restringirse. En lugar de formar una nueva nacionalidad, el Estado chileno del siglo XIX contribuyó poderosamente al robustecimiento y expansión de una nacionalidad, ya constituida, cuyas raíces se remontan al siglo XVII.

Es decir, es válido todo lo que Góngora dice sobre el papel histórico del Estado en el siglo XIX, pero con la aclaración de que con ello no se forja una nueva nacionalidad, sino que se fortalece y desarrolla una nacionalidad ya acuñada en sus rasgos fundamentales.

Uno de esos rasgos es precisamente el que Góngora señala al hablar de Chile como tierra de guerra, expresión que recuerda la de un autor del siglo XVII, que llamó a Chile Flandes Indiano⁸.

⁵ MEZA VILLALOBOS, Néstor, *La conciencia política chilena durante la monarquía*, Santiago, 1958, pp. 100 y ss.

⁶ VIAL CORREA, Gonzalo, *Historiografía de la Independencia de Chile*, en *Revista de Historia de América* 59, México, 1965, pp. 256 y ss., esp. 259 y ss.

⁷ PORTALES, Diego, *Epistolario de don . . .*, recopilación y notas de Ernesto de la Cruz, 3 vols., Santiago, 1936-1937, Carta 546, 10 sept., 1836, p. 452, la cita p. 454.

⁸ DE ROSALES, Diego, *Historia General del Reyno de Chile, Flandes indiano*, 3 vols., Santiago, 1878.

ESTADO Y NACIÓN EN LA ÉPOCA INDIANA

Esto nos lleva a mencionar algunos antecedentes históricos de ese papel formador de la nacionalidad que Góngora atribuye al Estado durante el siglo XIX.

Góngora alude muy de paso a este punto. Es interesante comparar el Estado indiano en el siglo XVI, al que Góngora ha dedicado una de sus obras más importantes⁹, con los Estados europeos de esa época. Al hacerlo, se advierte que la monarquía española asume en América una tarea configuradora de la comunidad que no tiene parangón en Europa¹⁰. Lo cual no escapó a un autor de comienzos del siglo XVII, como Rodrigo de Aguiar, quien en el prólogo a los *Sumarios de la Recopilación de las Leyes de Indias* observa que en ellas casi todo es "político o de gobierno", en tanto que las leyes de Castilla contienen casi únicamente "disposiciones judiciales"¹¹.

En el siglo XVIII el papel del Estado se amplía bajo el influjo de la Ilustración. Los deberes del rey se transforman en fines permanentes del Estado, concebido en cierto modo como una institución abstracta distinta del monarca. Además, se añade a estos fines del Estado toda una nueva dimensión: la de crear y promover la felicidad pública. En este sentido, gobernar no se entiende ya únicamente como regir con justicia, sino también como desplegar una

⁹ GÓNGORA (DEL CAMPO), Mario, *El Estado en el derecho indiano. Epoca de su fundación, 1492-1570*, Santiago, 1957.

¹⁰ BRAVO LIRA, Bernardino, *Judicatura e institucionalidad en Chile. Del absolutismo ilustrado al liberalismo parlamentario*, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* I, Valparaíso, 1976, p. 66. Ultimamente, Pietschmann, Horst, *Staat und staatliche Entwicklung am beginn der spanische Kolonization Amerikas*, Münster, 1980, esp. 105 y ss.

¹¹ DE AGUIAR Y ACUÑA, Rodrigo, *Sumarios de la Recopilación de las leyes, Ordenanzas, Cédulas, Instrucciones y cartas acordadas...*, Madrid, 1628; reimpreso México, 1677.

acción realizadora en busca del bien y de la prosperidad públicas¹². Esta imagen del gobierno eficiente y realizador de la segunda mitad del siglo XVIII es el antecedente inmediato de la imagen del gobierno de Chile en la primera mitad del siglo XIX, que en palabras de Góngora:

“...comprendía, por lo tanto, todo el buen gobierno y administración, la legislación, la justicia, la educación nacional, la economía, la moralidad y la sanidad públicas, etc...” (p. 12).

En suma, si se sostiene que en Chile el Estado formó la nación, como lo hace Góngora, habría que precisar que ese Estado que formó o comenzó a formar de la nación fue el Estado indiano.

REVISIÓN DEL CONCEPTO DE ESTADO PORTALIANO

Con estos antecedentes podemos fijarnos en la revisión del concepto de Estado portaliano planteada por Góngora. Góngora acepta sin inconveniente que la obra de Portales consistió fundamentalmente en consolidar el Estado nacional¹³. Luego, explica magistralmente que

“la específica concepción portaliana consiste en que realmente Chile no posee la ‘virtud republicana’ que desde Montesquieu y la Revolución Francesa se afirmaba ser indispensable para un sistema democrático, de suerte que la Democracia debe ser postergada, gobernando entretanto, autoritariamente pero con celo del bien público, hombres capaces de entenderlo y realizarlo” (p. 13).

¹² BRAVO LIRA, Bernardino, *Judicatura e institucionalidad*, cit., nota 10, pp. 66 y ss. El mismo, *Oficio y oficina, dos etapas en la historia del Estado indiano*, en *Revista Chilena de Historia del Derecho* 8, Santiago, 1981, p. 87.

¹³ BRAVO LIRA, Bernardino, *Portales y la consolidación del Estado constitucional en Chile*, en *Revista Universitaria* 2, Santiago, 1979, pp. 120 y ss.

En seguida, Góngora hace suya la observación de Eyzaguirre de que en el Estado portaliano, a diferencia de la Monarquía española, la base de la convivencia colectiva no era ético-religiosa, sino que estaba constituida por el respeto a la ley y la sumisión a la autoridad (p. 14) ¹⁴.

No obstante, los verdaderos fundamentos del Estado portaliano parecen haber incluido un elemento religioso, junto al nacional y a la legalidad. Así, al menos, lo dejan ver muchas actuaciones del gobierno que reafirman, junto con el patronato, el deber del Estado de sostener a la Iglesia, a la enseñanza religiosa en las escuelas y a las misiones de infieles. Recuérdese que el tema central del discurso de Bello en el acto de instalación de la Universidad de Chile en 1843 fue precisamente la necesaria armonía entre la fe y la razón ¹⁵.

Por otra parte, eso es lo que muestra el juramento presidencial, tal como lo contiene la Constitución de 1833:

“Observaré y protegeré la Religión Católica, Apostólica, Romana . . .”

“Conservaré la integridad e independencia de la República . . .”

“Guardaré y haré guardar la constitución y las leyes” ¹⁶.

Nos encontramos aquí ante una trilogía: Dios, Patria, Ley. Ella se traduce institucionalmente en un Estado que, en primer término, reconoce oficialmente su subordinación a Dios y sus deberes para con la Iglesia, sin dejar por ello de reclamar, incluso con aspereza, las prerrogativas que en materia eclesiástica considera inherentes al mismo, en su territorio. En seguida, se traduce en un Estado que se identifica con los grandes intereses de la patria, hace suya la tarea de su engrandecimiento y promueve o patrocina, por lo tanto, toda suerte de reformas e iniciativas a ello conducentes, por encima

¹⁴ EYZAGUIRRE, *Fisonomía*, cit., nota 4, 3ª ed., Santiago, 1973, p. 117.

¹⁵ BELLO, Andrés, *Obras Completas*, 15 vols., Santiago, 1881-93, vol. 8, pp. 303 y ss.

¹⁶ *Constitución de la República de Chile*, Santiago, 1833, art. 80.

de corrientes doctrinarias o intereses de grupo. En fin, en tercer lugar, se traduce en un Estado que tiene a gala proceder en todos sus actos dentro de la más estrecha sujeción a la Constitución y a las leyes y de imponer la misma sujeción a toda la población, sin distinción de ninguna especie¹⁷.

Como se ve, la cuestión del fundamento del Estado portaliano se halla lejos de estar zanjada por la afirmación de Eyzaguirre, según la cual la base de la convivencia colectiva pasó a ser el respeto a la ley y la sumisión a la autoridad constituida¹⁸. Hay, además de éstos, otros factores como los de orden religioso, sin cuya presencia no se explica tampoco la laicización posterior. Por lo demás, Edwards lo reconoció así al señalar que Portales había restaurado algo de la legitimidad trascendente de la monarquía¹⁹.

EL PRINCIPAL RESORTE DE LA MÁQUINA

Finalmente, Góngora se aparta de la visión de Edwards al afirmar que el Estado portaliano no fue impersonal y abstracto:

“Pienso, por el contrario, que para Portales ‘el principal resorte de la máquina’ era la distinción entre los que él llama en sus cartas ‘los buenos’ y ‘los malos’ (p. 14).

El pasaje donde Portales emplea esta expresión es el siguiente:

“Por esta razón no me tomaré la pensión de observar el proyecto de reforma. Ud. sabe que ninguna obra de esta clase es absolutamente buena ni absolutamente mala; pero ni la mejor ni ninguna servirá para nada cuando está descompuesto el principal resorte de la máquina”²⁰.

¹⁷ BRAVO LIRA, op. cit., nota 13, esp. p. 125.

¹⁸ EYZAGUIRRE, *Fisonomía*, cit. nota 4, 3ª ed., Santiago, 1973, p. 117.

¹⁹ EDWARDS, Alberto, *La Fronda Aristocrática, Historia política de Chile*, Santiago, 1927, cito según ed. de 1936, p. 40.

²⁰ PORTALES, op. cit., nota 7, carta 14 mayo, 1832, 2, p. 203.

Portales habla aquí del proyecto de constitución y contrapone el texto constitucional al principal resorte de la máquina.

Edwards interpreta esta expresión del modo siguiente:

“La técnica constitucional le importaba poco; lo esencial en su concepto, era arreglar lo que él llamaba el *resorte principal de la máquina*, esto es, la autoridad tradicional, el gobierno obedecido, fuerte, respetable y respetado, eterno inmutable, superior a los partidos y a los prestigios personales”²¹.

Afortunadamente otras cartas de Portales permiten precisar qué entendía él por la máquina. Por ejemplo, dos meses después, escribía:

“Yo creo que estamos en el caso de huir de reformas que compliquen más el laberinto de nuestra máquina y que el pensar en una organización formal, general y radical, no es obra de nuestro tiempo”²².

En este texto se llama máquina a la armazón institucional del país y de ella se dice que es complicada como un laberinto, expresión que es muy difícil de aplicar a la distinción entre buenos y malos.

Un año después Portales vuelve a emplear la expresión máquina:

“El gobierno ha perdido su prestigio por la vaguedad de su marcha y por la ambigüedad de sus procedimientos. Los malos no le tienen respeto y los buenos, cansados de chascos, le han retirado su confianza. Yo veo un porvenir muy triste —ob-servo que se aumenta la desertión de los afectos al gobierno— y que aun de aquellos que lo son por su natural propensión al orden y la paz, se ha apoderado una fatal tibieza, que casi

²¹ EDWARDS, Alberto, op. cit., nota 18, p. 40.

²² PORTALES, op. cit., nota 7, carta 16 julio, 1832, 2, p. 226, la cita, p. 227.

los presenta indiferentes, cuando no como enemigos secretos. Todas las piezas de la máquina se van desencajando sensiblemente, y debe parar su movimiento precisamente”²³.

Aquí Portales se refiere a la distinción entre buenos y malos de que habla Góngora, pero indudablemente la máquina de que habla no es esa distinción, sino las instituciones y el gobierno. Sólo de ellos puede decirse que constan de piezas, que éstas se van desajustando y que, como resultado de ello, sobrevendrá la paralización.

Así pues, en este punto parece preferible la interpretación de Edwards.

GOBIERNO Y ARISTOCRACIA

No obstante Góngora está en lo cierto cuando dice que “el gobierno tenía que apoyarse en una aristocracia” y que: “lo ‘impersonal’ es propio de una burguesía o de un proletariado industrial, nunca, de una aristocracia” (p. 15). Además, él mismo soluciona la aparente contradicción entre ambas afirmaciones, al agregar:

“Pero no se trata de un gobierno puramente aristocrático como el posterior a 1891, sino que, insistimos, hay una polaridad consentida por ambas partes: por una de ellas un gobierno autoritario y que interviene electoralmente de la manera más abierta . . . de la otra parte, una aristocracia de terratenientes, por lo demás bastante abierta a altos funcionarios y militares, salidos de los estratos medios. El régimen portaliano presupone que la aristocracia es la clase en que se identifican el rango social, y todos sus intereses anexos, con la calidad moral de preferir el orden público al caos. Esto sería ‘el principal resorte de la máquina’ en el portalianismo a mi juicio” (p. 16).

²³ *Ibid.*, carta 5 agosto, 1833, 2, p. 418.

Con toda razón indica Góngora que este gobierno no es democrático. Pero advierte:

“que proclama en la Constitución de 1833 que Chile es una República democrática representativa” (p. 13).

En realidad, esta precisión no era necesaria. La Constitución de 1833 no habla para nada de democracia o de república democrática. De esto se habla por primera vez en la Constitución de 1925. La de 1833 se limita a decir:

“La República de Chile es una e indivisible”²⁴ y
“El gobierno de Chile es popular y representativo”²⁵.

Así pues, no hay contradicción alguna entre los términos de la Constitución y la afirmación de Góngora de que se trata de un gobierno aristocrático.

GOBIERNO Y CONSTITUCIÓN

Por la misma razón tampoco pudo haber la oposición de que habla más adelante, al decir:

“La letra de la Constitución era democrática, pero la realidad política era autoritaria” (p. 17).

En este punto la letra de la Constitución estaba en plena concordancia con la realidad, pues sancionaba la existencia de un Presidente que, antes que gobernante, era el garante del régimen instituido. Así nos lo muestra la fórmula de su juramento que ya hemos mencionado. Conforme a ella se concentra en el Presidente la res-

²⁴ *Constitución*, cit., nota 14, art. 3.

²⁵ *Ibíd.*, art. 2.

ponsabilidad por los fines supremos y permanentes del Estado. No es aquí el lugar para examinar la figura institucional del Presidente. Basta consultar la Constitución para comprobar la enorme amplitud de los poderes que se le reconocían. Según el art. 81:

“Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes”²⁶.

La Constitución de 1833 sancionó y reconoció un Presidente con poderes amplísimos, como no los había tenido hasta entonces ningún gobernante en Chile, ni el Presidente-Gobernador-Capitán General de la época indiana, ni el propio rey. Por lo demás, como hemos expuesto en otro sitio, ese fue el objeto para el cual se la dictó²⁷. Así pues, debe concluirse que hubo una notable concordancia entre la realidad política de los tres decenios 1831-61 y el texto de la Constitución.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Con estos presupuestos podemos pasar a examinar la crisis de la idea de Estado en Chile durante el siglo XX.

Al tratar de ella Góngora parece haber prestado poca atención al papel de los partidos políticos, cuya significación especialmente en los planos institucionales e ideológico es incuestionable.

Ya hemos visto que Góngora señala el año 1891 como una fecha clave, entre otras razones, porque marca el fin del Estado portaliano.

Al respecto conviene precisar que entonces no se produjo un simple conflicto entre el Presidente y el Parlamento, como suele

²⁶ Constitución, cit., nota 14, art. 81.

²⁷ Ultimamente, BRAVO LIRA, Bernardino, *La Constitución de 1833 en Chile*, en *Revista Chilena de Derecho* 10, Santiago, 1983, p. 317 ss.

repetirse. Se trató de un conflicto entre el Presidente y los partidos políticos representados en el Parlamento.

Por eso es muy comprensible que el resultado de la revolución fuera la implantación de una nueva forma de gobierno de partido. Con ella llegó a su término una transformación del Estado constitucional, cuyos orígenes se remontan a los años 60 del siglo XIX. A consecuencias de esta transformación se había introducido en Chile una primera forma de gobierno de partido que subsistió hasta 1891, dentro de la cual correspondía al Presidente elegir el o los partidos con que gobernaba. A partir de 1891 el Presidente perdió esta función y la dirección del gobierno pasó a los jefes de los partidos representados en el Parlamento. Ellos hacían y deshacían las combinaciones de partido que constituían la mayoría en el Parlamento, sin cuyo respaldo los ministros no podían permanecer en sus cargos. Tal fue la clave del régimen parlamentario que subsistió desde 1891 hasta 1924.

RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Góngora observa agudamente que:

“El gobierno fuerte se extingue con Balmaceda, pero subsiste bajo la República parlamentaria, 1891-1920, una sociedad aristocrática” (p. 82).

Uno está tentado de decir que la forma institucional de este gobierno aristocrático es la nueva forma de gobierno de partido que se implanta a partir de 1891 con el régimen parlamentario.

A comienzos del siglo XX se habla ciertamente de crisis en Chile, como recuerda Góngora. Pero ella no se refiere al régimen parlamentario como tal, que, aunque parezca increíble, gozó de enorme prestigio hasta mediar el siglo XX. Todavía en 1945 tres diputados radicales presentaron un proyecto de reforma constitucional

para restablecer el régimen parlamentario²⁸. Por su parte, los conservadores reiteraron en 1947 su categórico propósito de volver al régimen parlamentario²⁹. En general, las críticas que se formularon al régimen parlamentario bajo su vigencia entre 1891 y 1924 se dirigieron contra defectos concretos de que adolecía en Chile, no contra el régimen mismo.

No es este el lugar para determinar si hubo efectivamente crisis en Chile durante el período parlamentario y cuáles fueron su alcance y caracteres. Sobre ello está en curso de publicación un documentado estudio de Gonzalo Vial³⁰. Pero sí pueden señalarse dos cosas. En primer término, que el régimen de gobierno parece haber gozado de general aceptación. En cambio, los contemporáneos advirtieron que los gobiernos y la imagen del Estado en ese período adolecían de una serie de vicios y defectos: eran opacos, ineficientes y a veces incluso corruptos. Por lo tanto, aspiraban a un gobierno y a un Estado más enérgico, eficiente y confiable.

GOBIERNO FUERTE

En este contexto llama la atención que Góngora no se haya detenido en la serie de intentos de establecer un gobierno fuerte que hay en Chile durante el siglo XX y que cuadran tanto con su tesis.

Este ideal de gobierno fuerte es muy significativo para reconstruir la noción de Estado durante el período. Aflora primero en la década inicial del siglo XX con Pedro Montt y la primera versión del nacionalismo, de Guillermo Subercaseaux (1872-1959), Alberto Edwards (1874-1932) y Francisco Antonio Encina (1874-1965). En segundo término, rebrota en los años 20 con Arturo Alessandri (1868-1950) y su campaña en favor del presidencialismo y con Carlos

²⁸ Ver BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile*, Santiago, 1978, p. 62 y nota 83.

²⁹ *Ibid.* y nota 84.

³⁰ VIAL CORREA, Gonzalo, *Historia de Chile 1891-1973*, 2 tomos aparecidos, Santiago, 1981 y 1982 (en curso de publicación).

Ibáñez (1877-1960) y la aspiración de depurar y tecnificar la administración estatal. Más adelante vuelve a surgir en los años 50, con el mismo Ibáñez y la idea de sanear la administración, así como con los planes de Jorge Prat (1918-71) para devolverle un sentido nacional y finalmente con Jorge Alessandri (n. 1896) y su crítica a los hábitos partidistas dominantes.

No vale la pena detenerse aquí en este tema, pues ha sido objeto de un estudio especial³¹. Además, sobre el nacionalismo en Chile durante el siglo XX hay una tesis de Edwin Robertson en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y otra en la de Filosofía de la misma Universidad³². Cabe aquí apuntar que la contraposición entre gobierno de partido y gobierno fuerte durante el período 1906-1958 ilumina diversas facetas de la noción de Estado en Chile en el siglo XX.

INSTITUCIONES ESTATALES Y PARAESTATALES

No menos importante es la transformación institucional del Estado en esos años. Se amplían las instituciones estatales y se conforma un conjunto de instituciones paraestatales, entre las que se cuentan algunas tan importantes como el Banco Central, las cajas de crédito y de fomento en el plano económico y las cajas de previsión en el plano social. Así se aumenta y transforma la antigua administración estatal, relativamente reducida, constituida sobre la base de los ministerios³³.

³¹ 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 y ss. El mismo, *Gobierno fuerte y función consultiva*, en *Cuadernos de Ciencia Política* N° 5, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago 1984.

³² ROBERTSON, Edwin, *Ideas nacionalistas chilenas. Desarrollo de una escuela política 1910-1966*, Tesis Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 1978.

³³ Sobre las instituciones estatales y paraestatales y su significación, BRAVO LIRA, Bernardino, *Nueva Institucionalidad: Medio siglo de trayectoria institucional en Chile 1924-1973*, en *Portada* 43, Santiago, 1973, p. 24 y ss.

Sobre este tema existe una tesis de Derecho, en la Universidad de Chile, de Jorge Elizalde Prado: *Instituciones estatales y paraestatales en Chile 1924-1933*, que ahorra mayores comentarios³⁴. Únicamente queremos indicar que la Corporación de Fomento de la Producción, cuya significación destaca con razón Góngora, es parte del aparato paraestatal, cuyas dimensiones no dejan de aumentar hasta 1973.

Es fácil advertir cuánta luz arrojan estos cambios en la armazón institucional del Estado sobre la noción de Estado en este período. El Estado evidentemente asume nuevas tareas en diversos campos, tales como el laboral, el previsional, el económico.

IDEOLOGÍAS Y PARTIDOS IDEOLÓGICOS

En cuanto al período 1932-80, Góngora se refiere al influjo de las ideologías, pero no al surgimiento de partidos ideológicos, cuya actuación confirma su tesis.

En otra parte me he ocupado de este tema, por lo que aquí bastan unas someras indicaciones³⁵.

El contraste entre los antiguos partidos, de tipo parlamentario, y los nuevos partidos ideológicos es muy ilustrativo. Los partidos parlamentarios poseen su ideario y están dispuestos incluso a dar batallas doctrinarias para hacerlo triunfar, pero ante todo creen en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. Por eso no aspiran a imponerse a los demás, sino a entenderse con ellos, a llegar a un acuerdo o transacción con sus rivales. Ejemplos de este tipo de partido fueron los conservadores, liberales y radicales, cuyo origen se remonta al siglo XIX.

Los partidos ideológicos en cambio surgen en la tercera década del siglo XX. Se basan no en simples principios doctrinarios o metas

³⁴ ELIZALDE PRADO, Jorge, *Instituciones estatales y paraestatales en Chile 1924-1933*. Tesis Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 1979.

³⁵ BRAVO LIRA, op. cit. (nota 28).

concretas, sino en una ideología, capaz de abarcar todos los problemas del país. Ella fundamenta la posición de los dirigentes dentro del partido, del partido dentro del país, del país dentro del mundo. Ejemplos de este tipo de partido fueron los socialistas, los falangistas-democratocristianos y los comunistas.

El contenido de sus ideologías podrá ser distinto, pero la naturaleza del partido es, en todo caso, la misma. Así, en ellos corresponde a los dirigentes, en cuanto 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.

En consecuencia, los partidos ideológicos son netamente extra-parlamentarios. Para ellos gobernar es sinónimo de imponer la propia ideología. Cualquier otra cosa se considera como una traición. Por eso rechazan toda forma de negociación, acuerdo y compromiso interpartidista, que no sea un mero acuerdo táctico, transitorio, destinado a allanar el camino para la imposición definitiva de la propia ideología. En una palabra, estos partidos ideológicos tienen una visión total de la política y por eso no aspiran a entenderse con los demás, como los parlamentarios, sino a imponerse a ellos.

DE LOS PARTIDOS PARLAMENTARIOS A LOS PARTIDOS IDEOLÓGICOS

El análisis de estos dos tipos de partidos complementa el esbozo que traza Góngora del período 1932-80. Para él, el año 1964 señala una cesura entre dos etapas. Esto coincide con el relevo de los partidos parlamentarios por los partidos ideológicos. A grandes líneas, puede decirse que hasta la elección municipal de 1950 predominan los antiguos partidos parlamentarios, conservador, radical y liberal, que en conjunto representaban un 49,09% del electorado. Entre 1952 y 1963 hay una decadencia cada vez más acentuada de los antiguos partidos, pero sólo a contar de la elección municipal de 1963 los partidos ideológicos sobrepasan a los parlamentarios, con 46,46%

contra un 44,38%, para llegar luego a representar en 1967 un 64,27% del electorado.

Esta decadencia de los antiguos partidos en la década 1952-63 y el auge de los partidos ideológicos en la década 1963-73 es, en líneas generales, coincidente con la distinción que hace Góngora entre el régimen presidencial con alianzas de partido, como corresponde al predominio de los partidos parlamentarios desde 1932 hasta 1964, y las grandes planificaciones globales, desde 1964 hasta 1980, sustentadas por partidos ideológicos entre 1964 y 1973.

Pero más sugerente es la relación entre los partidos y el régimen de gobierno en esta época. El régimen se estabiliza entre 1932 y 1952 bajo el predominio de los partidos parlamentarios que, en general, concurrieron a sostenerlo. Entre 1952 y 1963 el régimen entra en crisis justamente cuando entran en decadencia los partidos parlamentarios. Finalmente, desde 1964 hasta 1973, la crisis se resuelve en una descomposición del régimen, bajo el predominio de los partidos ideológicos, que en lugar de sostenerlo se proponen transformarlo de acuerdo a los dictados de su propia ideología ³⁶.

EL PODER PRESIDENCIAL AL SERVICIO DE UN PARTIDO

El tratamiento de las grandes planificaciones globales es uno de los aspectos más originales del ensayo de Góngora. Desgraciadamente es demasiado sucinto. Para la noción de Estado y su crisis, habría sido, por ejemplo, de gran significación considerar la presión contra las instituciones establecidas ejercida por los partidos ideológicos, desde el gobierno, con los medios de acción del Presidente durante el período 1964-73.

Sus manifestaciones son, como es sabido, múltiples. Se presiona con los mecanismos tributarios, a través de los organismos de regulación económica, con medidas y resortes administrativos, con el recurso creciente a los decretos de insistencia, con la amenaza de

³⁶ *Ibíd.*

una legislación más drástica y retroactiva. Se recordará que Allende no necesitó aprobar una ley para la nacionalización de la banca; le bastó con amenazar con dictarla ³⁷.

No menos digno de consideración es el surgimiento de un estatismo partidista en ese mismo período 1964-73. En la medida en que el Presidente se subordinó efectivamente al o los partidos gobernantes el estatismo presidencial existente hasta entonces cedió paso a un estatismo partidista. Lo propio de éste, en contraste con el anterior, es que no se refirió tan sólo al régimen de gobierno, sino que aspiró a proyectarse sobre todas las instituciones fundamentales. Es decir se quiso partir de cero, como si el pasado institucional careciera de toda vigencia.

Por eso el radio de acción de este estatismo partidista no se limitó al aparato estatal y paraestatal, dependiente del Presidente. Además pretendió abarcar a la población entera, a través de una red de organizaciones, manejadas por el partido, que cubriera la totalidad de sus actividades. Con este objeto los partidos gobernantes se empeñaron, por una parte, en instrumentalizar en su favor el movimiento asociativo en sus distintas vertientes: laboral, cultural, deportiva, vecinal y demás. Por otra parte, se preocuparon de agrupar nuevos sectores de la población dentro de una organización única, de adscripción obligatoria, como fueron los nuevos colegios profesionales y los registros nacionales ³⁸.

Todos estos aspectos son demasiado conocidos y no vale la pena insistir en ellos.

SIGNIFICACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO ARMADO DE 1973

En cambio, merece la pena precisar que con el pronunciamiento armado de 1973, desaparece la subordinación del Estado a un partido o combinación de partidos ideológicos gobernantes.

³⁷ *Ibíd.*, p. 160.

³⁸ *Ibíd.*, p. 174.

Sería interesante averiguar en qué forma y medida esto repercutió sobre la noción de Estado.

Góngora señala que la crisis del Estado persiste después de 1973 y apunta como uno de los factores más graves de ella al predominio de los economistas en el gobierno, que lo arrastró a apartarse de sus orientaciones iniciales contenidas en la Declaración de Principios de 1974:

“... se expande la tendencia a la privatización y la convicción de que la libertad económica es la base de la libertad política y finalmente de toda libertad, se enuncia por representantes del equipo económico” (p. 134).

Por otra parte, con el pronunciamiento armado de 1973 llega a su término la descomposición del régimen de gobierno establecido a fines de 1932. La crisis se resuelve en un colapso del gobierno de partido subsistente hasta entonces. Con ello se produce un vacío institucional que es, sin duda, otro aspecto muy principal dentro de la crisis de la idea de Estado.

CONCLUSIONES

En fin, el ensayo de Góngora plantea un tema de múltiples aristas, sobre el cual queda todavía mucho por decir. En general, los comentarios se han centrado sobre la última fase, posterior a 1973. Ello se debe, en parte, a que es la de más inmediata actualidad y en parte, tal vez, a que es también la menos elaborada. En todo caso, el ensayo tiene el mérito no pequeño de incitar a la reflexión y al cambio de opiniones.

Con ánimo de contribuir a ello, resumimos las principales observaciones que nos sugiere.

El papel del Estado, como formador de la nacionalidad, se remonta al Estado indiano y fue reasumido a partir de 1830 por el Estado portaliano, después del eclipse que siguió a la Independencia.

El Estado portaliano es, en gran medida, continuador del Estado indiano que le antecedió. Concretamente prima en él, en muchos aspectos, el ideal de Estado de la Ilustración española e hispano-americana.

El régimen de gobierno en el Estado portaliano descansó sobre una incontestable preeminencia del Presidente sobre el Parlamento que, por cierto, no excluía determinados poderes propios del Parlamento en materia de gobierno. Sobre esta base el Presidente pudo convertirse en el garante del régimen instituido: mantener el orden público en el interior e impulsar una política de realizaciones en los diversos aspectos de la vida nacional. De esta manera el Estado volvió a identificarse con los grandes intereses de la patria.

Este esquema de gobierno y de acción estatal comenzó a transformarse desde que surgieron los primeros partidos políticos, diferentes de los simples bandos o facciones.

La acción de los partidos abarcó no sólo al régimen de gobierno, sino que, en general, al Estado. En el plano religioso propugnaron el laicismo, con la consiguiente neutralidad religiosa del Estado; en el plano político propugnaron el gobierno de partido, con la consiguiente neutralidad política del Estado y en el plano económico-social, el contrato como base de las relaciones privadas, con la consiguiente neutralidad económico-social del Estado. El triunfo de los partidos frente al Presidente en 1891 significó, en general, el triunfo de esta nueva imagen del Estado.

Pero no se trata de una crisis del Estado portaliano, sino de una transformación del mismo en un Estado liberal parlamentario. Aquí se sitúa esa sensación de desencanto que germina en Chile en torno al cambio del siglo XIX al XX y que Mac Iver describió como una crisis moral. Lo que ocurre es que esa imagen del Estado que podemos llamar neutral no es capaz de satisfacer los anhelos nacionales. Una expresión política de ello es el movimiento regeneracionista que llevó a la Presidencia a Pedro Montt en 1906.

Su significación es mayor que la de una simple corriente de opinión. Se trata del primero de una serie de movimientos nacionalistas en favor de un gobierno fuerte que se escalonan a lo largo

del siglo: con Arturo Alessandri e Ibáñez en la década del 20, con el mismo Ibáñez y con Jorge Alessandri en los años 50.

A la luz de lo anterior, la crisis de la idea de Estado en Chile durante el siglo XX se produce, según todos los indicios, sólo a partir de 1920 o de 1924. Se trata, además, de la crisis del Estado liberal-parlamentario, es decir, del gobierno de partido bajo formas parlamentarias y, en general, de la relativa neutralidad del Estado en materia económico-social. En cambio, la neutralidad religiosa se impone con la Constitución de 1925 que introduce la aconfesionalidad del Estado y se mantiene la neutralidad política, entendida como manejo de las elecciones por los partidos sin intervención del Presidente.

Esta fue una primera crisis de la noción de Estado en Chile durante el siglo XX. Puede decirse que fue superada a partir de las grandes transformaciones del período 1924-31 que sentaron las bases de la sindicalización legal, de la previsión social, de la intervención económica estatal, de la renovación de las instituciones estatales y de las instituciones paraestatales y a partir de una restauración del gobierno de partido en 1933 bajo formas renovadas que introdujeron la negociación entre el Presidente y los dirigentes partidistas para constituir el gobierno.

La siguiente crisis de la idea de Estado tuvo sus primeras manifestaciones en una crisis del régimen de gobierno. Esta se hizo evidente a partir de 1952, con la decadencia de los grandes partidos parlamentarios que sustentaban el régimen desde 1933: conservador, liberal y radical. Pero entonces todavía no se puso en tela de juicio el papel del Estado en la vida nacional. Más aún, hubo dos movimientos sucesivos en favor de un gobierno fuerte: con Ibáñez en 1952 y con Jorge Alessandri en 1958.

Pero ya en 1958 hay indicios de que la crisis del régimen de gobierno tiende a ampliarse a una crisis de la noción de Estado. No nos referimos a la unión de los partidos Demócratacristiano y Socialista para volver a la legalidad al Partido Comunista ese año. Tampoco nos referimos a los resultados de la elección presidencial de 1958, en la que los partidos ideológicos obtuvieron por primera vez,

en conjunto, un 49% de la votación: 28,51% socialistas y comunistas y 20,45% demócratacristianos.

Por encima de 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 su propia ideología.

Se prepara así el ingreso a lo que Góngora llama la época de las grandes planificaciones globales, que comienzan en 1964 con la transformación del Estado en realizador de una ideología y no del bien común.

La tónica del período 1964-73 está dada por un menosprecio, cada vez más marcado, del derecho vigente. Desde el gobierno los partidos ideológicos emplean no sólo medios legales, sino también en gran medida extralegales para presionar contra las instituciones establecidas: intentan imponer desde arriba, con los poderes y medios de acción del Presidente, su propia ideología.

El pronunciamiento armado de 1973 puso fin a la subordinación del Estado a un partido o combinación de partidos gobernantes. Pero con ello no desapareció la crisis de la noción de Estado que los partidos ideológicos pretendieron resolver en su favor mediante la imposición de su propia ideología.

Subsistió, pues, un vacío que, hasta la presente década, no ha sido llenado. Tales son los términos fundamentales en los que se plantea la crisis de la idea de Estado en Chile a partir de 1973.