

PARLAMENTARISMO A LA CHILENA*

Bernardino Bravo Lira

de la Academia Chilena de la Historia
Universidad de Chile

RESUMEN

El autor aborda, bajo el prisma histórico institucional, la cuestión hoy debatida sobre la implantación de un régimen parlamentario en Chile. Distingue tres aspectos: hasta qué punto ello es posible, factible y plausible. Concluye que en estos momentos sólo es factible un parlamentarismo a la chilena –sin precedentes ni en la doctrina ni en los países extranjeros– en el que el Presidente y los partidos políticos compartan el poder. Con este objeto lo primero y más urgente sería revitalizar el Congreso recién restaurado, reforzar su representatividad, dando entrada en él a las fuerzas vivas de la nación. En su opinión, esto sería altamente conveniente para el país, pero no es nada fácil de lograr.

Se cumple un siglo de la revolución de 1891. Desde hace meses, politólogos y políticos han vuelto a lanzar la idea de implantar en Chile un régimen parlamentario.¹ El hecho no deja de ser interesante, a pesar de que en estos avances no se preste todavía mayor atención a la experiencia institucional del país: Ni al hecho de que el régimen parlamentario terminó mal en los años 1920, ni al hecho de que el llamado régimen presidencial terminó peor, medio siglo después, en los años 1970. Por falta de base histórica, estas ideas sobre el parlamentarismo se mueven hasta ahora en un plano más bien teórico. Tienen más de lucubraciones que de proposiciones concretas. En todo caso, es claro que no se habla de volver al régimen parlamentario de 1891-1924, purgado de sus excesos, como hasta los años 1940 postularon radicales y conservadores.² Aún así, la sola idea de un parlamentarismo en Chile ha encontrado ardientes contradictores que, si bien apelan a la historia, no parecen tenerla más en cuenta que políticos y politólogos, al menos en lo que toca a la bibliografía de las dos últimas décadas.³

* Un anticipo del presente trabajo se publicó en *El Mercurio*, Santiago, 3 junio 1990.

¹ Valenzuela, Arturo, *Hacia una democracia establece: La opción parlamentaria para Chile*, en *Revista de Ciencia Política* 7, 2, Santiago 1985. Lijphart, Arend, Linz, Juan y Valenzuela Arturo, *Hacia una democracia moderna. Opción parlamentaria*, Santiago 1990. Además, numerosos artículos de prensa v.gr. Jocelyn-Holt Letelier, Tomás, *El parlamentarismo, ¿el nuevo paradigma?*, en *El Mercurio*, Santiago 4 mayo 1990. Allamand, Andrés, Martínez, Gutemberg y Schaulsohn, Jorge, *Hacia un nuevo régimen político*, en *El Mercurio*, Santiago 6 mayo 1990. Godoy Arcaya, Oscar, *Cambio político y parlamentarismo*, en *El Mercurio*, 13 mayo 1990.

² *Proyecto de reforma constitucional* de los diputados radicales Pedro Bórquez, Fernando Maira y Jorge Salamanca, en *Senado Sesiones extraordinarias* 1945. Silva de la Fuente, Alejandro, *Cuestiones Constitucionales 1924-1947*, Santiago 1948, pp. 23 y 205, destaca la coincidencia con el Partido Conservador. Partido Conservador, *XIV Convención Nacional* 1947, Santiago 1947, p. 92.

³ Bruna Contreras, Guillermo, *Un parlamentarismo ajeno*, en *El Mercurio*, Santiago 28 abril 1990.

El tema es difícil. Para llevarlo al terreno práctico, es menester distinguir, para empezar, dos cosas. Ante todo, la posibilidad misma de instaurar en Chile, dentro de un futuro inmediato, un régimen parlamentario. Luego, su factibilidad, esto es, cuáles serían las condiciones mínimas para configurarlo a partir de las actuales instituciones de Chile: presidente, partidos en acción y parlamento.

POSIBILIDADES DE UN REGIMEN PARLAMENTARIO EN CHILE

De entrada conviene advertir que el régimen de gobierno es todo menos una cuestión subjetiva, de gustos o conveniencias personales. Un régimen no se elige según las preferencias de cada uno, como un automóvil, un computador o cualquier otro artefacto. La primera condición para que sea viable es una cierta consonancia con el país real en que debe regir. A un país con cuatro siglos de historia propia, como Chile, no se le puede imponer cualquier modelo político, por afortunado que sea en el extranjero o por perfecto que sea en teoría. Por eso, lo sensato es contentarse con alguno de los regímenes que sean factibles en el momento presente.

La política es un arte muy concreto, desesperantemente realista: no de formas libremente ideadas, sino de formas que sólo es dable forjar dentro de condiciones dadas, que uno no elige, pero que tampoco puede desconocer, si no quiere construir en el vacío. Esto vale lo mismo para quienes abogan por el presidencialismo que para quienes lo hacen por el parlamentarismo. Lo que ocurre es que no tiene mucho sentido disputar sobre tales regímenes en sí mismos o sobre sus formas intermedias. En cambio, tiene mucho sentido hablar de parlamentarismo a la chilena. La expresión no tiene nada de irónica. Es más bien una llamada a la cordura, a no encandilarse con modelos teóricos que funcionan en el vacío o en el extranjero, pero no aquí y ahora. A fin de cuentas, lo que interesa no es el parlamentarismo en sí, ni uno cualquiera, sino únicamente alguno que se avenga con el carácter y costumbres de Chile. Hay que tener coraje suficiente para preferir lo que cuadra al propio país a lo que se lleva en el extranjero. Si no, en lugar de un régimen se tendrá una mera fachada parlamentaria, sin pasado y sin futuro.

La clave del régimen parlamentario está, como es sabido, en una separación de funciones entre jefe de Estado y jefe de Gobierno. Esto ofrece la ventaja de poder diferenciar lo permanente, que ningún gobierno puede comprometer, de lo contingente, que es el terreno propio de los compromisos políticos. Sin embargo, hasta ahora, los regímenes parlamentarios han supuesto una anulación del jefe de Estado en favor del jefe de gobierno. A aquél no se le reconocen casi poderes. Se lo convierte en figura decorativa. Por eso no le corresponde ni nombrar ni remover a los ministros. En cambio, éstos constituyen un gabinete que, encabezado por el jefe de gobierno, ejerce efectivamente el poder. A su vez, la permanencia del gabinete en el poder se condiciona a que cuente con el respaldo de los partidos mayoritarios en el parlamento.

A primera vista se advierte que existen en Chile en estos momentos las instituciones básicas que requiere un régimen parlamentario. Hay un presidente,

Márquez de la Plata, Alfonso, *Hacia un nuevo régimen de gobierno*, en *El Mercurio*, Santiago 21 marzo 1990. Saenger Gianoni, Fernando, *Parlamentarismo ¿repetir errores históricos?*, tiene en cuenta a Vial Correa, Gonzalo, *Historia de Chile* 3 vols. aparecidos, Santiago 1984, pero no a Góngora ni a otros autores.

unos partidos y un parlamento. Pero ellos no han sido improvisados. No son de reciente data. No han nacido de una constitución. Antes bien, cada uno tiene su propia historia. En los tres casos más que centenaria.⁴ La cual, por otra parte, tampoco tiene mucho que ver con las constituciones. A menudo estas instituciones son anteriores a esos textos y, por lo general, los sobreviven. Así, por ejemplo, los partidos, que son los menos antiguos, vinieron a ser regulados por primera vez por una constitución sólo en 1971, tan tardíamente que tenían entonces un siglo largo de existencia y faltaban pocos meses para su desaparición.⁵

La solidez de las instituciones chilenas proporciona una base sobre la cual asentar un régimen parlamentario. Dicho régimen podría contar con el respaldo de más de un siglo de gobierno de partido en Chile y de una mentalidad política habituada al juego partidista. Es decir, ese régimen no sería algo artificial, un injerto, sino que podría constituir ni más ni menos que una nueva modalidad del gobierno de partido. Si en los últimos tiempos fue presidencial, ahora pasaría a ser parlamentario.

Lo que nos pone inmediatamente delante del problema de factibilidad. Este se reduce a averiguar en qué condiciones es posible este paso de una a otra forma de gobierno de partido. La respuesta hay que buscarla en las mismas instituciones básicas que hoy hallamos articuladas al modo presidencial. Un análisis de ellas nos revelará hasta qué punto se prestan para ser reacondicionadas al modo parlamentario. Es decir, en qué términos cabría implantar, a partir de ellas, la distinción entre jefe de Estado y de gobierno propia de un régimen parlamentario.

EL PRESIDENTE Y EL PARLAMENTO

De las tres, la más antigua y prestigiada es, sin disputa, el presidente.⁶ Tiene detrás cuatro siglos de historia ininterrumpida. El primer presidente es del siglo XVI. Pero fue una excepción. La institución se consolida a partir de principios del siglo XVII. Desde 1609 hasta hoy siempre ha habido un presidente en Chile, salvo un eclipse de 9 años -1817-26-, en los tormentosos días de la independencia. A partir de 1609 se han sucedido casi sin solución de continuidad 26 presidentes de la real audiencia y 30 presidentes de la república. En lenguaje corriente a unos y otros se les conoció como presidentes de Chile. Alberto Edwards señaló, ya en 1913, que la figura del presidente republicano no fue necesario inventarla. Había sido encarnada antes, por los grandes presidentes de la monarquía ilustrada. Un Manso de Velasco, un Jáuregui o el primer O'Higgins tuvieron por continuadores a los grandes presidentes de la república ilustrada, un Prieto, un Bulnes y un Manuel Montt.⁷

⁴ Bravo Lira, Bernardino, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago 1986.

⁵ Bravo Lira, Bernardino, *Orígenes, apogeo y ocaso de los partidos políticos en Chile 1857-1973*, con bibliografía, en *Política* 7, Santiago 1985, ahora en El mismo, *De Portales a Pinochet*, Santiago 1985.

⁶ Edwards Vives, Alberto, *La fronda aristocrática*, Santiago 1928. Góngora, Mario, *Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la Historia de Chile*, en *Revista Universitaria* 1, Santiago 1979. Bravo Lira, Bernardino, *El presidente en la historia de Chile*, Santiago 1986.

⁷ Edwards Vives, Alberto, *Apuntes para el estudio de la organización política de Chile*, en *Revista Chilena de Historia y Geografía* 9-14, Santiago 1913-14, reeditada varias veces bajo el título de *Organización política de Chile*, Santiago 1943, 1955 y 1972.

Pero estos nuevos presidentes tuvieron mayores poderes que sus antecesores. Fueron no sólo gobernantes, sino jefes de Estado. Así se institucionalizó en Chile la acumulación de ambas funciones en la persona del presidente de la república. Su supremacía comprendió, además del manejo del gobierno, el de las elecciones y, a través de ellas, la designación de sucesor. Hasta la revolución de 1891 cada presidente fue nombrado y hecho elegir por su antecesor.

Desde 1831 funciona regularmente al lado del presidente un parlamento. Gran mérito de Portales fue haber hallado un modo de compatibilizar ambas instituciones, de suerte que el parlamento no entrabara la acción presidencial. Esto es único en la América española. Gracias a eso, Chile pudo llegar a contarse entre los raros países del mundo donde un parlamento logró sesionar ininterrumpidamente por casi un siglo, desde 1831 hasta 1924.⁸ Así, pues, el Congreso chileno no tuvo una existencia intermitente y mereció ser mirado con respeto. Sólo le aventajaron en antigüedad el inglés, el estadounidense y algún otro, como el belga.

Después de 1924 su historia se ha tornado accidentada, aunque no tanto como la de los demás parlamentos de Iberoamérica, salvo el de México. Este es el único que supera al chileno por su estabilidad. Disuelto una y otra vez, el nuestro fue restaurado en tres ocasiones: entre 1925 y 1932, 1933 y 1973 y, últimamente, en 1990. Sin embargo, su tradición parece no haber desaparecido del todo. Todavía en el actual parlamento volvieron a tener asiento algunos congresales del anterior, clausurado en 1973. Por medio de ellos puede volver a anudarse el lazo con ese largo pasado parlamentario, que Chile era uno de los pocos países del mundo en poseer.

LOS PARTIDOS Y EL PRESIDENTE

El tercer elemento, los partidos políticos, es claramente posterior. Verdaderos partidos, con mayor consistencia institucional que meras facciones, no encontramos hasta los años 1850.⁹ Son permanentes por sus postulados, sus dirigentes y su organización; y múltiples, ya que ninguno aspira a imponerse a los demás. Hasta los años 1950 rivalizan entre sí por llegar al gobierno y realizar desde allí su ideario.

Desde el primer momento se perfilan como antagonistas del presidente. Se apoderan del parlamento, que transforman en instrumento suyo, como de hecho lo fue hasta 1973, lo que, por lo demás, parece repetirse con la mayor naturalidad en el de 1990. También, desde el primer momento, los partidos utilizan al parlamento para disputar al presidente su supremacía. Esta pugna culmina con la revolución de 1891. Contrariamente a lo que suele decirse, esta revolución no fue un conflicto entre el Presidente y el Congreso. En rigor, fue el último episodio de una lucha entre el presidente y los partidos por el manejo del gobierno. La victoria de éstos en la guerra civil significó la implantación del parlamentarismo. El presidente quedó anulado políticamente. En adelante, no dirige el gobierno. No interviene en las elecciones. Queda imposibilitado de designar a su sucesor. Estas tres cosas pasan a manos de los partidos, vale decir, de sus dirigentes. Cobra forma así,

⁸ Bravo Lira, Bernardino, *Portales y el tránsito del absolutismo ilustrado al Estado constitucional en Chile*, en El mismo (comp.) *Portales, el hombre y su obra. La consolidación del gobierno civil*, Santiago 1989, esp. p. 438 ss.

⁹ Para esto y lo que sigue, ver notas 5 y 6.

extraconstitucionalmente, pero no por eso de un modo menos efectivo, un régimen parlamentario. Hasta ahora se le reprocha por no ajustarse a modelos teóricos o foráneos. Pero tal vez ese fue su mayor mérito y, sin duda, lo que lo hizo viable.

De hecho, esta fue la época de oro de los partidos, del *ethos* republicano y de las libertades públicas. La política se convirtió, en expresión de Feliú Cruz, en el deporte de la oligarquía.¹⁰ El funcionamiento del régimen fue facilitado por el hecho de que el país gozaba de una cierta prosperidad económica sostenida por el salitre. En estas condiciones, el multipartidismo llegó a su máximo esplendor y, con él, las libertades públicas. Baste decir que esta es la única época de la historia de Chile republicano en la que los gobiernos casi no echaron mano de estados de excepción.

COSTO SOCIAL DEL GOBIERNO DE PARTIDO PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL

Pero este cuadro, sin duda halagador en lo económico y en lo político, tiene sus sombras en el terreno social. Enfrascados en el juego partidista, los políticos civiles de la época pospusieron las grandes cuestiones nacionales, y en particular las de orden social. Como ha mostrado recientemente Gonzalo Vial, la miseria de vastos sectores llegó a extremos pavorosos.¹¹ Sólo bajo la presión militar comienza a reaccionarse en 1924 con algunas leyes sociales. Pero fue demasiado poco y demasiado tarde. Sobrevienen entonces el colapso del régimen y el descrédito del parlamentarismo chileno.¹² En contraste, la figura del presidente se engrandeció en esta época. Ajeno a los manejos de los políticos profesionales, se convirtió en un símbolo del patriotismo frente al partidismo. Esta es una clave para entender el régimen que a partir de 1933 reemplazó al parlamentario.

Aunque en 1925 se dictó otra constitución, el nuevo régimen de gobierno no fue menos extraconstitucional que el parlamentario. Para diferenciarlo se lo calificó de presidencial. Pero en realidad se basó en un contrapunto entre el presidente y los partidos. Fue, más o menos, lo que, con terminología francesa, se suele llamar ahora semipresidencial: un semipresidencialismo *avant la lettre*, anterior en un cuarto de siglo al que De Gaulle implantó en Francia. El presidente pasó a ser un contrapeso del partidismo. Pero nunca fue lo suficientemente fuerte. Por eso, en los 40 años que duró este régimen —1933-73— no se atinó a otra cosa que a acumular poderes y medios de acción en el presidente, a fin de que fueran ejercidos con criterio nacional y no partidista. Así fue desde los presidentes radicales hasta Jorge Alessandri.¹³ Esto es lo que ahora algunos defienden como tradición nacional de gobierno fuerte.

¹⁰ Feliú Cruz, Guillermo, *La abolición de la esclavitud en Chile*, apéndice, reproducido en El mismo, *La evolución política, económica y social de Chile. Ensayo histórico sobre los rasgos fundamentales hasta 1924*, en *Anales de la Universidad de Chile* 119, Santiago 1960.

¹¹ Vial Correa, nota 3.

¹² Bravo Lira, Bernardino, *Costo social del gobierno de partido*, en *El Mercurio*, Santiago 5 octubre 1989. El mismo, *¿La oligarquía ya viene?*, *ibid*, 10 diciembre 1989.

¹³ Para esto y lo que sigue, Bravo Lira, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-73*, Santiago 1978. El mismo, *Régimen de gobierno y democracia en Chile 1924-73*, Cuaderno de Ciencia Política, Santiago 1988.

Pero las cosas cambiaron, también de un modo extraconstitucional, con los dos últimos presidentes de esta etapa. Frei y Allende abandonaron la línea de sus predecesores. Optaron por convertirse en ejecutores de un programa partidista. En consecuencia, pusieron fin al gobierno multipartidista. Gobernaron sólo con el o los partidos que los llevaron al poder. En estas condiciones, el régimen se hundió en menos de 10 años. La experiencia de sustituir *defacto*, desde arriba, el gobierno multipartidista por el monopartidista, resultó fatal para el país, desde luego, pero también para los propios partidos.

Las circunstancias que rodean este naufragio son llamativamente parecidas a las que rodearon el del parlamentarismo, medio siglo antes. Absorbidos en la lucha por el poder, los partidos no supieron o no pudieron impedir que se sumieran en la miseria grandes masas, que nada significaban desde el punto de vista electoral. Se calcula que en 1970 un 25 por ciento de los chilenos vegetaba todavía en la extrema pobreza.¹⁴ Así, en los años 1970 otra vez el costo social del gobierno de partido llegó a ser demasiado alto, insoportable, máxime cuando el gobierno ni siquiera ofrecía como en 1920 los paliativos del multipartidismo. Con el régimen se hundieron en 1973, en medio de un general desprestigio, los partidos. Entonces, por primera vez en su historia más que centenaria, desaparecieron de la escena política chilena. Tras un eclipse, que a muchos pareció largo, resurgieron en los años 1980.

UN PARLAMENTARISMO FACTIBLE

Tales son los elementos institucionales que podrían servir de base a un régimen parlamentario en Chile. No cabe elegir otros y a cada uno de ellos —presidente, actuales partidos y parlamento— hay que tomarlos como son. Lo cual encuadra los intentos de implantar un régimen de ese tipo dentro de un marco muy concreto, condicionado por las propias instituciones y mentalidad política de Chile. Por cierto, no es nada conforme a las teorías o experiencias parlamentarias extranjeras. No estamos en el caso de optar por alguno de los regímenes en boga, sino, a lo sumo, de forjar uno propio, de acuerdo a nuestra mentalidad y experiencia política.

En este sentido, hay dos cosas que, por de pronto, parecen excluidas: una anulación política del presidente y su contrapartida, un monopolio del gobierno por los partidos. En otras palabras, la primera condición de un parlamentarismo a la chilena parece ser apoyarse y combinar entre sí la varias veces secular tradición presidencial con la más que centenaria experiencia partidista. Esto significa que en Chile actualmente sólo es factible un parlamentarismo en el que el presidente y los partidos compartan el poder. Esta sería, sin duda, su nota distintiva. Lo que le daría un sello chileno inconfundible. Lo que en vano se buscaría en parlamentarismos extraños, sean de libro, sean de otros países.

En principio, semejante combinación presidente-partidos no es demasiado difícil en Chile. Entre otras cosas porque tiene precedentes. Se sitúa dentro de la misma línea de la contraposición entre el presidente y los partidos del período 1933-73. Sólo que ahora no tendría un tono semipresidencial, sino parlamentario.

Planteada en estos términos, la distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno, tan propia de este régimen, brindaría a un país con la experiencia política

¹⁴ Vial Correa, Gonzalo, *Algunas condiciones para la democracia estable*, en Arriagada, Genaro y otros, *Democracia en Chile. Doce conferencias*, Santiago 1986.

de Chile una posibilidad de diferenciar, en alguna medida, lo permanente de lo contingente en el manejo de los asuntos públicos. En nuestro país ambas funciones han estado tradicionalmente acumuladas en una misma persona. En estos momentos sería quizás factible radicarlas en titulares diferentes, toda vez que los gobiernos pasan y el Estado permanece. Al respecto algo se ha escrito desde 1973,¹⁵ lo que nos dispensa de entrar en detalles.

Al jefe de Estado irían las materias que por su naturaleza están por encima de los sucesivos gobiernos. Tales son, por ejemplo, Justicia, Educación o Seguridad Exterior o Seguridad Social. Ningún gobierno puede comprometerlas con su gestión, sin afectar por eso las bases mismas de la convivencia colectiva. Al jefe de gobierno irían, en cambio, esas otras materias, más contingentes, que competen a un gobierno, como Obras Públicas, Minería, Agricultura, Economía y demás.

Así como no es razonable que los asuntos de Estado queden a merced de componendas y arreglos partidistas, es del todo razonable que los asuntos de gobierno se traten y resuelvan mediante transacciones y compromisos como los que son propios del multipartidismo.

Una solución de esta naturaleza va más allá de las conveniencias políticas. Mira al interés del país más que al de los partidos. Sin duda, a éstos les resultaría preferible algo más simple, como reemplazar el presidencialismo —entendido como manejo del gobierno por un presidente con mayoría en una cámara y más de un tercio en la otra— por un parlamentarismo —entendido como manejo del gobierno por un primer ministro que cuente con mayoría en una o las dos ramas del Congreso—. Es decir, contentarse con simples reformas constitucionales. Pero con esto no arreglarían nada y podrían arriesgarlo todo.

Desde que Chile tiene constituciones escritas, todos los regímenes de gobierno han surgido *defacto*, en forma extraconstitucional. No se ve por qué en este caso una reforma constitucional vaya a tener la virtud, que las anteriores no tuvieron, de dar vida a un régimen de gobierno. Por otra parte, es muy difícil que un país como Chile pueda soportar por largo tiempo el costo social de semejante monopolio del gobierno por los partidos, sea bajo formas mayoritarias o no, multipartistas o no. Lo cual nos lleva al problema de la representatividad.

PARLAMENTO Y REPRESENTATIVIDAD

De esto ni se habla y, sin embargo, puede ser lo más decisivo. El presidente y los partidos conjuntamente bien pueden ser los pilares de un régimen parlamentario. No ocurre lo mismo con el Congreso. Así pues, habría que concentrar los esfuerzos allí. Su situación no es halagadora, ni en Chile ni en el resto del mundo. Desde los años 1920 en todas partes no ha hecho más que perder significación. Se han venido abajo sus dos funciones principales: legislativa y fiscalizadora.¹⁶ Apenas concurre a la dictación de leyes y está desbordado por las dimensiones que ha adquirido en

¹⁵ Ver nota 13, con bibliografía.

¹⁶ Sobre esta atrofia, que al principio se tomó como una crisis, hay abundante bibliografía. Weber, Alfred, *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*, Berlín 1925. Schmitt, *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlín 1926, reimprisión 1969. Nolte, Ernst, *Die Krise des Liberalen System und die Fachistische Bewegungen*, Munich 1968, trad. castellana, Barcelona 1971. Bracher, Karl Dietrich, *Europa in der Krise. Innengeschichte und Weltpolitik seit 1917*, Francfort-Berlín-Viena 1979. El mismo, *Zeit der Ideologien*, Stuttgart 1982. Braunerder, Wilhelm, *Politische Staaten und Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Viena 1984.

los últimos 70 años el aparato estatal y paraestatal, en términos que no puede soñar en supervigilar sus actividades.

En Chile el Congreso acaba de ser restaurado, más o menos en los mismos términos de siempre, es decir, de antes. Se lo ha exhumado como un cadáver por orden judicial. Lo único nuevo es el edificio, que, para mayor ironía, tiene apariencias de catafalco. Otros países, donde nunca ha funcionado regularmente un parlamento, siquiera por medio siglo, pueden contentarse muy bien con uno cualquiera, diseñado por constitucionalistas de turno. Ya es una maravilla que sesione. Pero ese no es el caso de Chile, cuyo Congreso tuvo un gran papel y bastante prestigio. Por eso es indispensable hacer un esfuerzo por remozarlo, por ponerlo a la altura de los tiempos; por cierto, no de los pasados, que fueron su edad de oro, sino de los que corren, máxime si se piensa en un régimen parlamentario, en el que debería tener un papel más que decorativo.

Es curioso, pero nadie, ni siquiera los que ahora se declaran por el parlamentarismo, se ha acordado de este Congreso que acaba de reabrir sus puertas. Sin duda merece un mínimo de atención y, a tiempo, antes de que haya que lamentarse. No es este el lugar para extenderse sobre el punto. Baste decir que parece no sólo muy factible, sino quizás, urgente, comenzar a poner los cimientos de un régimen parlamentario por aquí. Antes que otra cosa, hay que pensar en ampliar su representatividad. Recién se le ha restablecido por tercera vez en menos de 65 años y es necesario anticiparse a una nueva crisis de representatividad, similar a las que precedieron a su clausura en 1924 y 1973. Acusar a los militares de estos hundimientos del Congreso, provocados por los civiles, equivale a culpar a los bomberos del incendio. Es preciso pasar de las recriminaciones a las medidas concretas. Hay que pensar, por ejemplo, en una representación gremial. Sin el complemento de ella, la actual representación electoral corre el riesgo, no demasiado remoto, de hundirse por sí misma en el descrédito, de convertirse en algo ficticio, cada vez más ajeno al hombre de la calle, que no milita en partidos políticos y que constituye la casi totalidad del electorado. Más vale operar a tiempo, que echarse a llorar después en el cementerio. No se puede pensar en un régimen parlamentario sin revitalizar de algún modo al Congreso y es muy dudoso que, a estas alturas del siglo XX, esto puedan conseguirlo por sí solos los partidos.

UN PARLAMENTARISMO PLAUSIBLE

A la luz de lo anterior, un régimen parlamentario parece no sólo posible y factible en Chile. Cabe incluso que sea plausible. En otras palabras, que aventaje a los gobiernos de partido del pasado. Vale decir, que enfrente en mejor forma que ellos lo que hasta ahora ha sido su talón de Aquiles, sea que fueran presidenciales o parlamentarios. Nos referimos al conflicto patriotismo-partidismo. Esta es la gran razón que puede darse hoy para sustituir el actual gobierno de partido bajo forma presidencial por otro, parlamentario.

Naturalmente que esto no tiene sentido para quienes consideran de entrada que el gobierno de partido es insuperable, un ideal máximo, no sólo para ellos mismos, sino para la humanidad entera. La cual, al cabo de tantos milenios de ensayos políticos, no puede aspirar a nada mejor, ya que ese gobierno, a pesar de sus defectos patentes, es el menos malo. Este mal menor es el refugio de los conformistas.

Pero, aunque muchos ni siquiera lo imaginen, el problema del partidismo y de su costo existe y es tan real que a causa de él han naufragado no pocos gobiernos

de partido no sólo en Chile, sino en Europa e Iberoamérica, tanto presidencialistas como parlamentarios, totalitarios como liberales, multipartidistas como monopartidistas, sin olvidar las formas intermedias.¹⁷ Así las cosas, un país con la experiencia institucional de Chile podría muy bien servirse de la separación de funciones entre jefe de Estado y jefe de gobierno, de cuño parlamentario, para, si no superar la antinomia patriotismo-partidismo, por lo menos reducirla a límites tolerables. También aquí cabría dar entrada al luminoso principio agustiniano: *in necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus caritas*. Lo que para el caso podría traducirse: en lo necesario, consenso, en lo contingente, compromiso, en todo comprensión.

El error está en absolutizar: en buscar el consenso en todo o la libertad en todo. Por eso la solución hay que buscarla por la vía de distinguir dos órdenes de cosas, que podrían ser, al modo parlamentario, el del Estado y el del gobierno, a cargo respectivamente de un jefe de Estado y de un jefe de gobierno.

Una solución de este tipo no puede provenir ciertamente de la imitación de modelos extranjeros, ni de una especie de retorno al pasado, ni menos de compromisos políticos. Pocos países están, como Chile, en condiciones de intentarla. Pero ella sólo puede surgir desde dentro, de los propios chilenos, de una decisión suya de satisfacer las necesidades institucionales actuales de su patria.

La historia tiene, sin duda, algo que decir acerca del régimen parlamentario en Chile. Tal vez más de lo que se sospecha. No solamente sobre cómo fue en el pasado, sino también sobre las condiciones en que actualmente puede ser factible y aun plausible. Al respecto, ella pone de relieve toda una serie de factores, de ordinario impensados para constitucionalistas y políticos, que confunden el país legal con el real. Aquí hemos podido aludir tan sólo a algunos de ellos: tradición de gobierno de partido, costo social del mismo, crisis de la representatividad, peso de la institución presidencial, juego entre elementos constitucionales y extraconstitucionales.

Pero para que estos aportes de la historia puedan tener cabida en el debate es menester abrirlo, de suerte que éste no se agote en barajar modelos teóricos y modelos extranjeros, sino que contemple también la experiencia institucional de Chile, único modo de llegar a proposiciones concretas y viables, como pueden ser las de un parlamentarismo a la chilena.

DIFÍCIL CAMINO HACIA UN PARLAMENTARISMO A LA CHILENA

De todas formas no hay que hacerse ilusiones. El camino hacia un parlamentarismo a la chilena no parece nada fácil. Así lo confirman últimamente, entre otros indicios, las encontradas reacciones que suscitó el discurso del Presidente Aylwin con motivo del sexagésimo aniversario del vespertino *La Segunda*.¹⁸

Al ex parlamentario Hermógenes Pérez de Arce le resultó imposible aplaudir, según confiesa, porque el orador sostuvo que "el Estado desempeñó un papel fundamental...";¹⁹ lo que ciertamente es contrario a los aires que soplan hoy, sobre todo después de la *perestroika*.

¹⁷ Ver nota 16.

¹⁸ Aylwin Azócar, Patricio, *Discurso con motivo del sexagésimo aniversario de La Segunda en La Segunda* Santiago 26 julio 1991.

¹⁹ Pérez de Arce, Hermógenes, *No puede aplaudir*, Santiago 31 julio 1991.

Por otra parte, el seminario *Derecho a opinar* tomó pie de la frase de Aylwin "soy de los que un día dijo *todo tiene que cambiar*. Fue sin duda más que una exageración, un error" para compararlo precisamente con Gorbachov y su palinodia.²⁰ Evidentemente, guardadas las distancias, ambas son manifestaciones de la actual bancarrota de la política ideológica en el mundo.

Sin embargo, no parece que sean esas referencias al pasado los párrafos sustanciales del discurso. Tal vez lo más propio de Aylwin, lo que más fielmente refleja su sentir en estos momentos, no son estas apreciaciones de tipo histórico, sino la puntualización acerca de cómo, a su juicio, debe entenderse en la actualidad nacional el consenso político.

No obstante, esto ha pasado casi enteramente inadvertido a los comentaristas del discurso, tanto a los que aplaudieron como a los que no pudieron hacerlo.

En uno de sus acápites, dijo el Presidente: "Es conveniente, sin embargo, hacer algunas precisiones, respecto de la política de los consensos... No se trata de uniformar a la sociedad ni a los partidos. Se trata, por el contrario (de) que cada uno tenga el derecho a profundizar su propia identidad... Yo no le temo a la diversidad, le temo a la exclusión. No le temo a las disonancias, le temo al dogmatismo. No le temo a quien luche por un ideal, le temo a quien en su nombre mata o agrede".

Y agregó: "La política de los consensos no debe ser interpretada como una política del mínimo común múltiplo, del realismo pragmático, sin ideales ni convicciones. Una política de esa naturaleza está condenada al estancamiento... Los consensos no mueven la historia, sólo la posibilitan. La historia no la hace una mano invisible, ni el curso natural de las cosas, ni el juego espontáneo de fuerzas abstractas. La historia la hacen los hombres y mujeres que tienen fe en un proyecto de nación".

Un consenso, así entendido, no suena desconocido en Chile. Antes bien, recuerda el compromiso político, que llegó a su apogeo bajo el régimen parlamentario. Entonces los partidos no aspiraban a imponerse a los demás sino entenderse entre sí. Es decir, creían en la virtud de la discusión —que supone múltiples interlocutores—; en el poder de los argumentos —que supone debate— y en la ventaja de los compromisos —que supone cesiones y concesiones mutuas—.

Este régimen es para muchos sinónimo de inoperancia. Pero conviene recordar que esta fue la edad de oro del gobierno de partido y de las libertades públicas en Chile. La única en que casi no se recurrió al estado de excepción, tan frecuente antes de 1891 y después de 1924. Tuvo ciertamente deficiencias dramáticas para el país, pero tuvo también aspectos positivos.

Según todos los indicios, en estos años 1990 llega a su fin la época de las planificaciones globales, como en los 1920 llegó la de las oligarquías partidistas. A esta luz se ve una relación entre las diversas partes del discurso presidencial, entre el descrédito del estatismo y de las ideologías, en nuestro país como la Unión Soviética y en el resto del mundo, y la renovada comprensión del valor del compromiso político, que fue la clave de ese tan incomprendido parlamentarismo a la chilena.

Dicen que en La Moneda hay un genio del lugar. Entre sus muros más de un hombre de partido se transformó en Presidente. Así le ocurrió hace un siglo a Balmaceda y así tal vez ocurre ahora ante nuestros ojos. Cabe pensar que el

²⁰ Aylwin, *Gorbachov y la revolución en Derecho a opinar* 4, Santiago 1991.

discurso es mucho más que una palinodia o una apología del papel que en otro tiempo jugó el Estado. En él parece resonar una voz que viene de lejos, pero que es inconfundible: la que caracteriza a un presidente de Chile.

En contraste, los dirigentes políticos se resisten a cambiar su lenguaje. Al menos así lo hacen pensar las declaraciones de algunos, a propósito del reciente acuerdo de reforma regional y municipal. A su juicio, el compromiso no tiene otra explicación que la falta de fuerza parlamentaria del propio partido. No pueden concebir que los otros tuvieran también sus razones, tanto o más atendibles que las propias.

Lo cierto es que nunca fue fácil ser un verdadero presidente de Chile. No faltó razón al periodista que llamó a La Moneda, medio en broma medio en serio, la casa donde tanto se sufre. Sin duda hay un largo camino por recorrer si se quiere articular bajo la forma de un parlamentarismo a la chilena esta tensión creciente entre un presidente, identificado con los intereses nacionales, y unos partidos con sus propios intereses.