

CENTENARIO DE LA REVOLUCION DE 1891

Alejandro Silva Bascuñán

RESUMEN

Según el autor, las apreciaciones sobre el origen de la crisis de 1891 no pugnan con el reconocimiento a los méritos del Presidente Balmaceda. El conflicto surgió al colocarse el Presidente en una postura que no armonizaba con el sentido de la evolución política, pues, a su juicio, no puede negarse que la Constitución de 1833 contenía vacíos que contribuyeron a la generación de la controversia. Concluye que la lección que dejó debe aprovecharse en el perfeccionamiento de nuestro actual sistema político.

Una copiosa producción literaria se refiere a la narración y evaluación de la crisis de 1891 y al análisis de la personalidad de Balmaceda. Con presteza cumple don Julio Bañados Espinosa el encargo póstumo del Presidente y publica su verdadero panegírico. Don Joaquín Nabuco se hace eco pronto también, desde el Brasil, de la opinión condenatoria a la figura del gobernante. Años más tarde, en sendos volúmenes, procura don Ricardo Salas Edwards formular una apreciación objetiva y justiciera de los hechos y del personaje; don José Miguel Irrázaval Larraín puntualiza, en denso y parco estudio, los antecedentes del conflicto; don Francisco Antonio Encina dedica al tema los dos últimos tomos de su magna "Historia de Chile"; en los últimos años don Julio Heise González subraya, en profundos ensayos, el carácter predominantemente político del origen y del significado del proceso.

JUSTICIA HISTORICA

La variada y valiosa contribución que reflejan los estudios citados y muchos otros, ha ido llevando, a mi parecer, a algunas conclusiones de consenso, que despejan el ámbito en el que, un siglo después, es posible centrar debates que siguen, sin duda, provocando vivo interés y proporcionando fecundas lecciones. Me refiero particularmente al generalizado respeto que rodea la figura de Balmaceda y al reconocimiento de que, cualesquiera que hubieren podido ser los errores que cometió y sus defectos, se inspiró, en su acción como gobernante, de auténtico patriotismo y demostró amplia capacidad realizadora. Esta se concretó, en efecto, en numerosas iniciativas de bien general, traducidas en importantes obras públicas, todavía valaderas, que se incorporaron a la estructura básica del país, manifestación de su sostenida inquietud porque la riqueza salitrera no dejara huella tangible y duradera al servicio del progreso de Chile.

El cambio del juicio, duro y adverso, por una ponderación comprensiva de la obra del señor Balmaceda se ha registrado incluso en algunos de quienes participaron en los hechos, impulsados, cuando ocurrieron, por el ambiente entonces dominante. Ello no le impidió, por ejemplo, a don Arturo Alessandri Palma

inaugurar el monumento dedicado a la memoria de Balmaceda con elocuente discurso y explicar con frecuencia el motivo de la variación de parecer, a riesgo de arrostrar, como sufrió, vivas críticas por hacerlo.

EL CONFLICTO JURIDICO

El 1° de enero de 1891, quien gustaba llamarse Jefe del Estado, en manifiesto dirigido al país, anunció que mantendría las Fuerzas Armadas y pagaría los servicios públicos, según el presupuesto fiscal del año precedente, no obstante no haberse dictado, sobre ambas materias, las autorizaciones periódicas previstas en el texto constitucional. Con esa misma fecha, parlamentarios integrantes de una y otra rama, que alcanzaban la mayoría suficiente, extendieron un acta que declaraba imposibilitado al Presidente para ejercer el cargo. Siete días más tarde miembros de la mesa directiva del Senado y de la Cámara de Diputados, señores Waldo Silva y Ramón Barros Luco, se embarcaron en el "Blanco Encalada", junto con el Jefe de la Marina, capitán de navío don Jorge Montt y constituyeron luego la Junta de Gobierno de Iquique.

La gravedad de la decisión presidencial no tenía excusa suficiente en el hecho innegable de que dichas leyes no siempre habían sido oportunamente despachadas, porque tal circunstancia había ocurrido, en verdad, en varias ocasiones, pero en razón de obstrucciones provenientes de la minoría opositora, en tanto que esta vez derivaba de la desinteligencia del Presidente con la abrumadora mayoría del Congreso.

Durante la última legislatura ordinaria y la extraordinaria que le siguió, la mayoría de ambas cámaras había, en efecto, reiterado su decisión de retardar la aprobación de las leyes periódicas en tanto el Presidente no nombrare un Ministerio que le mereciera confianza, lo que éste no dispuso. Al contrario, designó un gabinete de amigos personales, clausuró la legislatura extraordinaria y no quiso reabrir la para que pudieran aprobarse dichas leyes, a pesar de que se lo requiriera solemnemente la Comisión Conservadora, organismo compuesto por parlamentarios de una y otra rama, que actuaba en receso del Congreso.

Como puede verse, el conflicto estalló como expresión de una actitud deliberada, y preparada durante varios meses, consecuente a una posición sostenida con firmeza por los poderes públicos que se trabaron en lucha.

Durante los meses en que se agudizó la desinteligencia entre el Presidente y la mayoría parlamentaria, el país conoce, a través de las deliberaciones que tienen lugar en el seno de las Cámaras y se proyectan luego viva e intensamente, en la opinión pública, por los variados órganos de prensa, la polémica sobre la naturaleza del sistema gubernativo establecido por la Ley Fundamental.

Si tal cuestión no se había presentado con anterioridad, vino a surgir en ese período por causas sustancialmente políticas, a las que no puede menos de aludirse para entender el problema jurídico en torno del cual, aparentemente, girará lo principal del conflicto.

Los Primeros Mandatarios de los cuatro decenios cumplieron su gestión con fuerte apoyo de la clase dirigente, que se fue debilitando a medida que la misma solidez de la estabilidad republicana fuera dando paso a la lucha por el poder, alimentada con la ampliación del uso de las libertades políticas, principalmente de la prensa, y con el incremento del cuerpo electoral.

Se explica que, por el mismo progreso de la vida cívica y de la contienda democrática, fue resultando más difícil para el Presidente obtener del Congreso el apoyo indispensable para el despacho de sus iniciativas y en especial de las relacionadas con las cuatro autorizaciones periódicas sobre presupuesto de gastos, fijación de las fuerzas de mar y tierra, cobro de las contribuciones y permanencia del Ejército en la ciudad sede del Congreso.

Como consecuencia de la transformación experimentada en la lucha política, quienes tenían el control del poder buscaron imponer, al tiempo de la renovación de las Cámaras, el triunfo de los candidatos con cuyo apoyo estuvieran seguros de contar, y ello lo fueron logrando mediante una desorbitada intervención en el proceso electoral, usando todos los medios, permitidos o no, posibles de emplear por quienes contaban con las facilidades que proporciona el mando. La presidencia de don Domingo Santa María, de quien el propio Balmaceda sería continuamente su principal Ministro, marcará el clímax de la gravedad de los abusos cometidos para impedir que del electorado derivara una mayoría adversa a quienes disfrutaban del gobierno.

Balmaceda llega al solio presidencial, como sus antecesores, aprovechando la preferencia de quien sucediera y después de veinte años de desempeño en el Parlamento, en cuyo seno se manifestara siempre como uno de sus oradores más elocuentes en exponer su convicción de que la gestión ejecutiva debía estar en todo momento respaldada por la mayoría parlamentaria.

Sin duda que, durante el curso de su administración, el pensamiento del Presidente se va manifestando profundamente diverso del que podía esperar la clase política. Las mismas satisfacciones que le proporcionara el mando, principalmente la adhesión que conquistare con motivo de las obras de interés general que se propone realizar, y ejecuta, y sus sueños de progreso patrio, parecen, tal vez, haber despertado en él una íntima identificación de su persona con el porvenir nacional y un hondo deseo de continuar su programa. Se observa en él pronunciado personalismo en la forma de expresar su criterio e imponerlo contra toda diversidad o resistencia.

El ambiente ciudadano se agita en el Parlamento y en la opinión pública, que ansía entonces hacerse presente y hacer respetar sus puntos de vista, y cree percibir en el Jefe del Estado el propósito —cuya realización no estaba ya en ánimo de soportar— de forzar la sucesión presidencial en favor de don Enrique Salvador Sanfuentes, novel político que parecía disfrutar claramente de su preferencia. En vano éste, renunciando públicamente a la postulación, acepta el Ministerio del Interior y promete mantener neutralidad en las próximas elecciones. No se cree aún así en la sinceridad del Presidente, a quien continúa atribuyéndose medidas administrativas orientadas a preparar la intervención electoral.

En mucho grado la transformación observada en el señor Balmaceda explica que, a pesar de haber proclamado constantemente como su sueño, la unificación de los grupos liberales, y de contar al comienzo con holgada mayoría de los integrantes de una y otra Cámara, la va perdiendo hasta el punto de quedar colocado en una insignificante minoría.

En este clima enrarecido de apoyo parlamentario, aprovechando la talentosa oratoria de don Julio Bañados Espinosa, se plantea en los últimos meses la tesis según la cual a un sistema de gobierno representativo —usando este término como sinónimo del presidencialismo norteamericano consagrado por la Carta de Filadelfia— se lo estaba distorsionando gravemente para convertirlo en un régimen parlamentario. Se actuaba, al sostener tal doctrina, con gran audacia, porque

pugnaba con la interpretación firmemente sostenida antes por el propio Balmaceda, como integrante de las Cámaras y del gabinete, y con las mismas explicaciones del talentoso profesor de derecho público que la defendía.

¿Quiso el constituyente de 1833 instaurar una fórmula de parlamentarismo o ajustarse al régimen de gobierno presidencial?

Es evidente que la Carta se inspiró en el objetivo básico de dar solidez y estabilidad a la República y consagraba para ello una concentración de poder público en el Jefe del Estado tan vigorosa que hacía recordar los fueros de las viejas monarquías absolutas.

Emanando su título de elección indirecta, realizada por escaso número de ciudadanos, duraba en su función el Presidente por cinco años, con posibilidad de reelección; no podía ser acusado ni juzgado a lo largo de su período; estaba facultado para declarar el estado de sitio, acarreado ello la suspensión del imperio de la Constitución; se hallaba el Congreso autorizado, a su vez, para conferirle atribuciones legislativas, sin más que señalar cuáles se le otorgaban y el tiempo por el que se le concedían; disponía de veto legislativo absoluto durante un año; no existían incompatibilidades entre el cargo parlamentario y los de designación del Ejecutivo.

No podía, sin embargo, olvidarse que el texto de 1833 había sufrido alteraciones importantes, y no era ya el mismo en 1891. Desde una reforma de 1871 se prohibió la reelección del Presidente. Desde 1874 se restringieron apreciablemente las atribuciones en caso de estado de sitio, que debió en adelante ser declarado o aprobado por el Congreso; la delegación de facultades legislativas en el ejecutivo se sometió a un marco estrecho; se aseguraron nuevas libertades ciudadanas; se dispuso que la Comisión Conservadora se compondría, no sólo de siete senadores, sino además de siete diputados y ejercería, en representación del Congreso, según decía el texto, "la supervigilancia que a éste pertenece sobre todos los ramos de la administración pública", velaría por la observancia de la Constitución y de las leyes y prestaría protección a las garantías constitucionales. Reformas también de 1874 y otra de 1888 procuraban separar la función parlamentaria de la órbita del poder administrativo.

A la inversa, a lo largo del apasionado debate que antecedió a la crisis del 1° de enero de 1891, no se olvidó recordar, por los adversos de la tesis presidencial, la compatibilidad entre la calidad de diputado o senador con la de Ministro de Estado, la posibilidad de la Cámara de acusar a los Ministros ante el Senado y de éste de destituirlos, y la consagración de cuatro leyes periódicas sin las cuales la administración quedaba en la imposibilidad de funcionar. Todo ello imponía la necesidad de que el Presidente contara con la confianza de la mayoría del Parlamento, cuya supervigilancia sobre la administración quedó, por lo demás, ratificada en 1874 al otorgársela a la Comisión Conservadora, en receso de las Cámaras.

El gran argumento que hicieron valer reiteradamente quienes combatían la posición del Congreso se fundaba en la ausencia del resorte propio del gobierno parlamentario de permitir al Jefe del Estado la disolución anticipada de las Cámaras en caso de negarse éstas a ejecutar la política presidencial.

La Constitución de 1833 fue redactada por una generación de intelectuales y políticos que admiraba el sistema inglés y a ella pertenecían Portales, Egaña, Bello y demás inspiradores. Principalmente la influencia de don Mariano Egaña y del voto por él redactado, es innegable. Su proposición incluyó la facultad de

disolver, pero ésta en definitiva fue desechada. ¿Significó tal decisión el propósito de ajustarse al modelo norteamericano? No me parece lógico sacar tal conclusión. El rechazo debió deberse, a la inversa, a mi juicio, sin duda, al temor de entregar al Jefe del Estado una atribución tan poderosa, en una república que iniciaba sus primeros pasos organizativos, que podía ejercerse, dada la debilidad de la cultura política y en especial del cuerpo electoral, como poderoso instrumento para hacer primar la omnipotencia presidencial. El sistema de gobierno de los Estados Unidos no tenía entonces en Europa, de la que nos desprendíamos e informaba nuestra cultura política, la admiración que mucho más adelante conquistara en nuestras naciones. La separación pronunciada de poderes requería, como resorte medular en la Carta de Filadelfia, la categórica incompatibilidad del cargo de representación popular con la función ejecutiva, y ella no fue consagrada en la Constitución de 1833.

Por encima, y con mayor fuerza, que a una disputa de textos, parecía trascendental dar vigor al recuento de nuestro mismo historial cívico, comprensivo de innumerables ejemplos de reacciones recíprocas del Jefe del Estado y de los miembros del Congreso, que ponían de relieve la constante admisión, explícita o implícita, de que requería aquél la adhesión de la mayoría de las Cámaras. Como el Presidente temía perderla, dado el ambiente de libertad cívica, que daba fuerza a las expresiones de la opinión nacional y el incremento del electorado cada vez más numeroso y dispuesto a imponerse, fue decidiéndose a forzarla a través de la presión sobre la preparación y desarrollo de las elecciones.

CARACTER DEL CONFLICTO

Reflexionando un siglo después, y a la luz de la experiencia acumulada en la centuria cuyo cumplimiento conmemoramos, puede concluirse que los acontecimientos de entonces no se prestan a simplificaciones, ni respecto de sus orígenes ni en cuanto a su significado. No representó, por ejemplo, la revolución de 1891 únicamente una incidencia dentro de la lucha oligárquica, propia de la fronda aristocrática, como la viera don Alberto Edwards, ni menos un simple episodio en la lucha de clases sociales, según la visión del profesor Hernán Ramírez Necochea.

Fue, a mi juicio, una crisis primordialmente política, explicable por el mismo avance experimentado en el país, por su cultura cívica y por la decisión colectiva de caminar hacia una democracia en la que se fueran incorporando todos los ciudadanos.

Se explica en este contexto el interés que manifestó en su última etapa el Presidente Balmaceda, de comprometer junto a él al sector conservador, que, impulsado por don Manuel José Irrazábal, veía en el establecimiento de la comuna autónoma el medio más adecuado para defender la libertad electoral, valor en cuyo peligro se centraba la fuente más enérgica de la colectividad nacional en contra del señor Balmaceda.

El impulso de progreso democrático, que debía armonizar la preferencia por una dirección fuerte con claros propósitos de perfeccionamiento institucional, se vio en esos días claramente incompatible, a juicio de la mayoría expresada en el Parlamento, con la personalización del mando a que lo condujera el Jefe del Estado. La concepción del poder impersonal e institucionalizado traducía una vocación colectiva, reconocida ya por el genio político de Portales, al sentar los

cimientos de la estabilidad republicana. Fue la comunidad nacional entera la que hizo eco a un conflicto que, disfrazado en envoltura jurídica improvisada, inconsistente e incompatible con infinidad de casos de pretérito colectivo, se convirtió en grave amenaza para el futuro institucional.

Si la crisis se gesta sin expresiones directas de raíz popular, se proyecta luego con fuerza en el seno de la colectividad nacional a través de las reacciones de vastos sectores y de los órganos de prensa entonces numerosos y activos. Cabe pensar que los temores al personalismo debieron aparecer graves porque muchas circunstancias vislumbraban la voluntad de Balmaceda de legitimarse, recurriendo a la jornada electoral próxima, cuyo sentido podía ser fuertemente distorsionado, en razón de la presión gubernativa a que estaba ya habituado antes de ser exaltado a la Primera Magistratura. Considero que esa inquietud de la ciudadanía se anidaba no sólo en la mayor cantidad de electores, sino en la vasta ilustración cívica. Me parece que en esta resistencia se explica fundamentalmente el triunfo de la revolución y la derrota del ejército en los campos de batalla.

LAS CONCLUSIONES DEL CONFLICTO

La evolución posterior de la vida política del país permitió apreciar los aspectos positivos y los negativos de nuestra idiosincrasia.

El hondo sufrimiento provocado por la guerra civil se tradujo pronto en muchas actitudes inspiradas en el deseo de superar y olvidar las divisiones producidas, incorporando muy pronto a los vencidos a la plena participación en la normalidad republicana.

La tendencia a no enfrentar los problemas para buscarles una solución, y mantenerlos así siempre amenazantes, se observa al constatar que no se traduce la necesidad de perfeccionar el régimen gubernativo, en la aprobación de las reformas constitucionales convenientes, para introducir, debidamente reglamentada, la facultad de disolución, por lo menos de la Cámara política, que es el rasgo típico cuya ausencia se representara e hiciera sentir en 1891.

Si una contienda oligárquica de caudillos actuaba cuando innumerables grupos políticos se formaban, dividían, fusionaban o combinaban, según las vicisitudes del juego de los intereses y de las ambiciones, la etapa que se inicia en 1891 sigue, por desgracia, carente de partidos políticos organizados y disciplinados que sustentaran programas definidos de bien general, sin los cuales ninguna forma democrática puede realizar una dirección eficaz de la sociedad política. Se ha requerido en este punto un siglo completo para que se afirme entre nosotros la convicción de que ello es un presupuesto ineludible y hay muchos que todavía aún lo niegan.

Falta de la adecuada reglamentación del sistema gubernativo y de su apoyo en pocas y fuertes colectividades partidistas, son los dos factores a los que fundamentalmente cabe atribuir los vacíos y defectos del período de ensayo del parlamentarismo de 1891 a 1924 que, junto al valioso aporte de una convivencia colectiva en alto grado verdaderamente libre, fue acompañada por la inestabilidad ministerial.

Después del largo período de la intervención militar, nos encontramos en una nueva etapa, comenzando a vivir democráticamente dentro del marco de la Constitución de 1980, que exagera el presidencialismo instaurado en 1925.

No es el momento ni cabe practicar aquí un balance de aciertos y errores en el período de vigencia de la fórmula presidencial, ya entonces lejana del modelo, vivida entre 1925 y 1973, aunque basta anotar que ella no constató una colaboración eficaz del Congreso con el Jefe del Estado ni dio base a éste para la permanencia de los equipos ministeriales y para la continuidad y eficacia de sus propósitos.

La falta de una vía adecuada para hacer repercutir en la acción del Ejecutivo las aspiraciones de la opinión pública de que querían hacerse intérpretes los representantes elegidos por el pueblo, llevó a la interposición de infinidad de acusaciones en juicio político, del todo infructuosas y cuya definitiva inutilidad quedó patentizada cuando el Tribunal Constitucional, incorporado a la Carta en 1970, legítima la inmediata designación en el gabinete del Ministro destituido en juicio político por el Senado.

No se requiere ser profeta para advertir que muy pronto se suscitará entre nosotros un debate sobre las bases de nuestro actual régimen gubernativo, que varios sectores no estiman felizmente sentadas en la Carta hoy en vigencia y con tales motivos recuperarán actualidad muchas de las cuestiones que se debatieron en 1891 y que para tales sectores no aparecen adecuadamente resueltas.

La ciencia y la práctica democráticas han acumulado a lo largo de la centuria transcurrida, en las naciones que están en la vanguardia de la cultura política occidental, conclusiones que pueden ser aprovechadas en la racionalización del gobierno parlamentario y en la adopción de instituciones que, separándose de los modelos y de los tipos, definan sistemas que recojan mejor los requerimientos que provienen de las transformaciones de la vida social. Tales son las construcciones que se catalogan hoy día como regímenes semiparlamentarios o semipresidenciales.

Se fundan, a mi juicio, las constituciones más recientes, en el reconocimiento, dentro de la dirección de la sociedad política, entre, por una parte, de aquellos valores permanentes que cabe preservar y fortalecer en todo instante, para mantener la unidad del país y las características fundamentales de la convivencia y, por otra parte, de aquellas configuraciones variables que, dentro de la ineludible pluralidad de las concepciones del bien general, van conquistando sucesivamente la mayoría democrática y actuante.

Sobre el fundamento de una distinción así diseñada es posible trazar esferas diferentes de atribuciones que se confíen, según diverso grado de autonomía y de vinculación, ya al Jefe del Estado, ya al gabinete, que cuente con la doble confianza del Presidente y de la mayoría parlamentaria, ya al común concierto de la responsabilidad de ambos órganos.

En la búsqueda de soluciones de la índole de la que acabo de insinuar, podrá aprovecharse el fortalecimiento de nuestra fe democrática, el reconocimiento de la función de los partidos políticos, la necesidad de un gobierno civil verdaderamente eficaz y la convicción de que es, en el terreno del diálogo y de la tolerancia, en el que se preparan los consensos que permitan marchar hacia un futuro que mantenga la libertad, sostenga el progreso, afirme la tranquilidad y, sobre todo, robustezca la justicia que se base en la dignidad del hombre y en la necesidad de satisfacer los requerimientos de los más débiles.