

LA INSTITUCION PRESIDENCIAL EN CHILE

A propósito de un Sesquicentenario (1826-1976)

RAÚL BERTELSEN REPEITO

Profesor de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Católica de Valparaíso

Entre las numerosas instituciones que aparecen en el período de nuestra anarquía, la mayor parte de las cuales pasan sin dejar apenas rastro, hay algunas que han llegado hasta el presente. Entre ellas destaca la del Presidente de la República, título que la ley de 8 de julio de 1826 dispuso se diera al jefe del Poder Ejecutivo. Como Blanco Encalada fuera su primer titular, parece acertado asociar el centenario de su muerte con el sesquicentenario de la Presidencia de la República.

Difícil era predecir el destino que esperaba a la nueva institución. En aquellos años en que la sociedad chilena se dedicaba afanosamente a encontrar una fórmula política salvadora, parecía, al nacer, una más entre las muchas ensayadas, carente como ellas de arraigo. La desconfianza a todo poder establecido, que anidaba en los políticos de la época, para quienes la energía y el orden eran sinónimos de despotismo, se proyectó naturalmente hacia el Presidente de la República anulándolo casi por completo en los primeros años de su existencia. Los términos, casi patéticos, de la renuncia de Blanco Encalada, muestran la impotencia de aquellos mandatarios.

Fue preciso esperar hasta Portales, estadista de excepción, para convertir el cargo presidencial en la clave del régimen constitucional chileno. La impersonalidad y fuerza del mando, solución portaliana al ejercicio del poder político, exigía la concurrencia de diversos factores: dignidad institucional, sin la cual no hay base sólida para que su titular reclame obediencia; legalidad de sus actuaciones, que permite referir al gobernante en cuanto titular de un oficio y no como persona concreta las órdenes que emite; aptitudes de mando en los hombres que sean el soporte humano de la institución y que con sus actos incrementarán el prestigio de aquélla, y apoyo de las fuerzas sociales existentes para evitar su rechazo como cuerpo extraño en la sociedad en la que le corresponderá actuar. El pasado hispano, la Constitución de 1833, las cualidades de Prieto, Bulnes y Manuel Montt, la adhesión

de la aristocracia, la Iglesia y las Fuerzas Armadas, cimentarían el poder del Presidente de la República.

Conferir dignidad a una institución nueva, desde sus orígenes, es tarea casi imposible, porque es el tiempo, fundamentalmente, el que les da realce y valor. Pero, en una época como la de la organización de nuestra República, en que se acababa de romper con el pasado, recurrir a la tradición para afirmar lo nuevo parecía un contrasentido. No obstante, en la construcción portaliana se proyecta con sagacidad sobre el Presidente de la República el prestigio de las instituciones monárquicas. Alejado, si no en el espacio como el rey, si conceptual y emocionalmente de los intereses y pugnas del momento, para atender a lo permanente y esencial del Estado, el Presidente aparece no sólo como el continuador de los antiguos gobernadores sino, en cierta manera, la versión republicana de la antigua cabeza de la monarquía. Por eso, sin mayor fuerza, los constituyentes de 1833 al definir al Presidente de la República como administrador del Estado y Jefe Supremo de la Nación y señalar sus atribuciones, pudieron emplear términos muy parecidos a los utilizados por los españoles de Cádiz en 1812 cuando intentaron remozar la vieja figura del rey hispánico. De ahí también la adaptación de viejos símbolos monárquicos, como el trono, convertido ahora en el sillón presidencial, y el uso por los presidentes, a semejanza de los gobernadores, del bastón de mando.

Igualmente, algunas prácticas de la época no dejan de tener un sabor monárquico. El matrimonio entre el general Bulnes y doña Enriqueta Pinto recuerda los enlaces aristocráticos que en una monarquía ponen fin a las rivalidades familiares que perturban la paz del reino. En este caso, era uno de los vencedores de Lircay, pariente y heredero político de Prieto, quien se unía a la hija de uno de los jefes proscritos en 1830, contribuyendo así a la reconciliación de la clase dirigente chilena. La forma en que se efectúa la designación de los presidentes entre 1831 y 1891 puede calificarse de pseudo monárquica. No existe, por cierto, predeterminación, pero es el heredero político del jefe de estado, determinado por una especie de *adoptio* el que le sucederá en la primera magistratura.

La Constitución de 1833, el texto fundamental que más larga vigencia ha tenido en Chile, solucionarí, con su legislación complementaria, el delicado problema de enmarcar jurídicamente al Presidente de la República. La ley que fijó provisionalmente las atribuciones del

Poder Ejecutivo en febrero de 1827, y la Constitución de 1828, habían fracasado en esta tarea al crear una jefatura de estado republicana débil, destinada irremediablemente a ser ineficaz si se atenía a los límites de los preceptos constitucionales. Cinco años más tarde, en cambio, se configura un Presidente de la República con grandes atribuciones, que no precisaba infringir la Constitución para cumplir su cometido y que, en caso de emergencia, podía obtener amplias facultades excepcionales. De esta forma se crea una legalidad adecuada a la época, que permite referir a la institución en abstracto las decisiones que se adopten, atribución imposible de efectuar si el gobernante no actúa dentro de un marco jurídicamente predeterminado, pues entonces no puede recabar para sí la fuerza que le da el ser la institución en acto, desde el momento que ésta sólo existe dentro de los límites que el derecho precisa.

La costumbre de clasificar los sistemas políticos entre unos pocos tipos abstractos, el destino posterior del régimen diseñado en 1833 y las mismas fórmulas usadas por sus autores, han llevado a largas discusiones para decidir si aquel régimen era presidencialista o parlamentario, cuando en verdad no puede ser incluido, sin deformarlo, en uno ni en otro modelo. Un examen atento de las disposiciones constitucionales y de los preceptos que las desarrollan, de las ideas que animan la república portaliana y de las fuerzas que las sostienen, muestran un régimen de estrecha colaboración de poderes en que uno de ellos predomina. Pero esta supremacía presidencial no es una concentración de poderes absoluta sino limitada, que únicamente la pasión política y la imaginación afiebrada de los ideólogos liberales pudieron confundir con una dictadura.

La Presidencia de la República es la institución central del sistema portaliano. Estamos ante un Jefe de Estado que, aparte de simbolizar la unidad nacional, guía y coordina la acción de gobierno, pero no monopoliza toda decisión gubernamental ni entraba tampoco la marcha de la administración, porque el llamado presidencialismo de la Constitución de 1833 es de un cuño muy distinto al de 1925, en que ha servido para efectuar en su beneficio una centralización enfermiza que ha arrojado sobre sí la responsabilidad de decisiones que otros, realmente, han adoptado en su nombre. En 1833, en cambio, el Presidente de la República cuenta con colaboradores eficaces que, bajo su

dirección, tienen a su cargo cometidos de los cuales tienen que responder.

El Consejo de Ministros, en primer lugar, institución olvidada en el acontecer constitucional chileno, que presenta su propia fisonomía y a la cual prestigiaran tantas figuras ilustres: Portales, Montt, Varas, por señalar las principales, verdaderos jefes de gobierno, que cooperaban estrechamente con el Presidente de la República. Los intendentes, herederos de los funcionarios de este nombre que introdujeron las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII, definidos por la Constitución como agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República y encargados del gobierno superior de cada provincia con facultades suficientes para cumplir su tarea, al punto, que bien puede afirmarse, al tenor de las prescripciones de la ley de régimen interior de 1844, que en Chile existió una verdadera desconcentración administrativa. Su significado e importancia en el siglo XIX se atisba al ver cómo las Intendencias eran ocupadas por personajes importantes de la época, Blanco Encalada entre ellos, que lo fuera de Valparaíso entre 1847 y 1853. El Consejo de Estado, por último, que entre la variada gama de sus atribuciones, tenía la de aconsejar al Presidente de la República en los casos en que la Constitución lo establecía con carácter obligatorio o en las ocasiones en que el Jefe de Estado solicitara libremente su dictamen. Esta institucionalización del consejo político, otro de los aciertos de la Constitución de 1833, permitía al Presidente contar con la colaboración de personas que por su experiencia en las diferentes ramas del gobierno y de la administración eran verdaderas autoridades en el sentido primigenio de este término. Precisamente, en el primer nombramiento de consejeros de estado, efectuado en mayo de 1833 a los pocos días de entrar en vigor la nueva ley fundamental, encontramos la designación de Blanco Encalada, nombrado en atención a su jerarquía militar.

Una institución sólo queda en proyecto si no existen los hombres capaces de vivificarla; pero existe el peligro, cuando aún no ha echado raíces profundas, que si sus titulares son figuras descolantes, la opaquen y debiliten, al convertirse ellos, por su carisma personal y no por representar la institución, en los verdaderos titulares del poder. La impersonalidad del mando exigía que la Presidencia de la República fuera ocupada por un hombre apto para encarnar la figura abstracta del Presidente, pero no por un caudillo en quien se vería en primer

término sus méritos personales. Por eso, después de Lircay, no podía llamarse a O'Higgins, y de ahí que Portales habría traicionado su propia obra si hubiese desempeñado la primera magistratura. Prieto, en cambio, militar de prestigio y enérgico, pero no caudillo, parecía cortado a la perfección para representar el papel de gobernante —“modelos de virtud y patriotismo”— que Portales había descrito en su famosa carta a Cea de 1822.

Las cualidades personales de los mandatarios darían más fuerza a la institución presidencial. Prestigiada ésta con la obra de Prieto y Bulnes, la figura del Presidente de la República encontraría en Manuel Montt a su exponente más ajustado. Y, aunque la persona de Montt haya sido discutida y vilipendiada como pocas, la dignidad que al término de su decenio había alcanzado la Jefatura del Estado era tal, que el Presidente de la República pudo conducir los destinos del país hasta que la guerra civil de 1891 derrumbara, hecho trizas, el poder presidencial, que las ideas liberales, las ansias de poder de las clases dirigentes y sucesivas reformas constitucionales habían debilitado progresivamente.

Se calla con frecuencia, como si recordarlo disminuyera el valor de la obra de Portales, que ésta no habría sido posible sin la colaboración de las fuerzas sociales de la época: aristocracia, Iglesia y Fuerzas Armadas, cuando es mérito, precisamente, del gran ministro, la unificación de ellas. El apoyo que las clases dirigentes prestaran al Presidente de la República a partir de 1830, permitió, no sólo la irradiación de la obra del gobierno por todos los ámbitos de la sociedad chilena de la época, en la cual tanto influían aquéllas, sino también el concurso de elementos valiosos que desde el Parlamento, la diplomacia y otros cargos de confianza, cooperaban con el Jefe de Estado en el gobierno del país. La figura de Blanco Encalada sirve para ejemplificar este apoyo. Consejero de Estado en 1833, Intendente de Valparaíso entre 1847 y 1853, embajador en Francia en la corte de Napoleón III, su educación de aristócrata en el Seminario de Nobles en Madrid le permitió actuar con acierto en el París del segundo imperio.

En la armonía entre la Iglesia y el Estado, necesaria para la existencia pacífica de una sociedad en que las potestades eclesiástica y civil estaban unidas, buena parte de la responsabilidad recaía sobre el Presidente de la República que había sustituido al rey en el ejercicio del patronato. Su prudencia era factor principal para que un régimen que

nunca fue reconocido sino meramente tolerado por la Santa Sede, funcionara sin grandes roces. La perturbación que las cuestiones teológicas produjeron en el ámbito político demuestra precisamente la conveniencia que había en procurar una convivencia tranquila entre Iglesia y Estado.

Aunque el caudillismo militar había sido una de las causas de la anarquía y por ende de la debilidad presidencial, el apoyo de las Fuerzas Armadas al régimen portaliano permitió que éste subsistiera en circunstancias críticas. El motín de Quillota, que de haber triunfado habría sumergido a Chile nuevamente en el caudillaje y acabado con el poder presidencial, fue sofocado en Barón, precisamente, por quien había sido el primer Presidente de la República. De esta forma, Blanco Encalada que en 1826 no había podido dar estabilidad a la institución presidencial, once años más tarde, como militar, la salvaría en uno de sus momentos más difíciles. No hay que olvidar tampoco que los presidentes de los dos primeros decenios fueron militares, hecho que no dejó de fortalecer a la primera magistratura, y cuando ésta pasó a un civil en 1851, Bulnes pondría en juego todo el prestigio de su espada para salvar en Loncomilla la presidencia de Montt.

El eclipse del Presidente de la República en 1891 obedece, en no escasa medida, a la división más profunda que han tenido las Fuerzas Armadas chilenas. Reducido en la época parlamentaria a un papel de simple moderador de las fuerzas políticas en pugna, habría que esperar hasta después de 1925, cuando tras el paréntesis que representa Figueroa Larraín, la reconstitución del poder presidencial da sus primeros pasos en el gobierno de un militar, el general Ibáñez. Y en nuestros días, después que el marxismo degradara la primera magistratura, han sido los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, constituidos en Junta de Gobierno, y en forma especial el Presidente de la misma que ha pasado a ser titular de la Presidencia de la República, quienes han acometido la tarea de sentar las bases de un nuevo presidencialismo.

La relación Presidente de la República, partidos políticos es el último punto a que queremos referirnos, puesto que arroja claridad sobre el significado que ha tenido el primero en este siglo y medio de existencia. El régimen político de colaboración de poderes con predominio del Presidente de la República, establecido por Portales y delimitado jurídicamente en la Constitución de 1833, pudo funcionar a la perfección sin necesidad de partidos políticos, y quizás, precisamente,

a causa de esta ausencia, porque el llamado partido pelucón, el viejo conservadurismo de la época de Prieto y de Bulnes, no lo es sino en un sentido muy aproximado, ya que no es una colectividad con ideas propias que busca alcanzar el poder, sino el conjunto de personas dispuestas a colaborar con el gobierno y que aceptan su liderazgo. La aparición de verdaderos partidos políticos en el segundo quinquenio de Manuel Montt, señala precisamente, con la división que produjo en las clases dirigentes chilenas, el momento en que comienza a declinar la institución presidencial.

Sin embargo, hasta 1891 el Presidente de la República mantiene su papel de árbitro político supremo de la sociedad chilena. No es ya un guía indiscutido de la acción gubernamental y tiene que contar con varios partidos para gobernar, pero es su decisión la que determina cuáles serán estos partidos y quién será su sucesor. Todo esto cambia en 1891 y el Presidente de la República queda reducido, de acuerdo a la interpretación parlamentaria de la Constitución, a una función mediadora. No obstante, nunca se perdería por completo el recuerdo de la institución presidencial como eje del régimen de gobierno y es posible percibir en las décadas parlamentarias el anhelo, nunca formulado con precisión, pero siempre latente, de prestigiar nuevamente el cargo de Presidente de la República. También se observa que es la elección de éste la que más apasiona, fenómeno incomprensible en un país convencido del parlamentarismo, y que algunos Jefes de Estado intentan retomar un papel conductor de sus gobiernos.

En 1925, a través de una Constitución elaborada apresuradamente entre la indiferencia ciudadana y la oposición de gran parte de los partidos políticos, se procuró restaurar la independencia presidencial. Pero el intento resultó fallido, porque la normativa jurídica no fue acertada, porque no se reconstituyeron las bases efectivas de su poder y por no atender a los factores políticos y sociales que condicionarían su ejercicio. El resultado fue un Presidente de la República fuerte en teoría, pero en pugna permanente con los partidos políticos y sectores sociales que trataban de mediatizar sus atribuciones. El pase de las directivas partidistas para que un miembro de la colectividad pudiera ser ministro, el apoyo condicionado a las iniciativas presidenciales, las promesas electorales formuladas demagógicamente para alcanzar el poder, los intentos de controlar la administración y las propias gestiones del Ejecutivo, determinaron que las facultades, que en plenitud

había entregado la Constitución al Presidente de la República, tuvieran que ser compartidas con uno o más partidos políticos. Y si las atribuciones presidenciales no cesaron de incrementarse como resultado de sucesivas reformas constitucionales, el primer mandatario, si deseaba mantener su independencia, tuvo que dedicar cada vez más esfuerzos a defender sus prerrogativas. Había, en verdad, una, dualidad difícilmente conciliable. Si como Jefe de Estado el Presidente quería llevar adelante una obra de bien común, como jefe de una corriente política debía dar satisfacción a sus partidarios, lo que colocaba inevitablemente al Presidente de la República en la palestra partidista. En ocasiones llega a ser patético el esfuerzo presidencial por superar, como Jefe de Estado, la tensión gobierno-oposición, hasta que finalmente, fiel a un esquema de lucha de clase, termina por convertirse en jefe de uno de los bandos en pugna y encamina la acción de gobierno hacia el aplastamiento de un sector de la población.

El sesquicentenario sorprende a la Presidencia de la República en una etapa de reformulación de las instituciones chilenas. La creación del Consejo de Estado aportará al Presidente un consejo político de alta jerarquía, del cual estaba privado con anterioridad. Precisamente, en este nuevo organismo constitucional se recoge una faceta de los Presidentes de la República que estaba preterida. Su calidad de consejeros de estado por derecho propio significa un reconocimiento a la experiencia adquirida en el ejercicio de la primera magistratura, a su autoridad personal. Con todo, el destino de la Presidencia de la República depende básicamente de la configuración que se le dé en el futuro esquema constitucional. Se ha definido a Chile, por tradición e idiosincrasia, como país presidencialista, pero es preciso entender esta característica no como el mero ejercicio, libre de trabas parlamentarias y partidistas, del poder ejecutivo, al estilo del presidencialismo clásico o separación de poderes, sino como una auténtica Jefatura del Estado en manos del Presidente de la República, con plenitud de atribuciones para guiar y conducir la acción de gobierno atendiendo a los intereses permanentes y esenciales de la Nación*.

*Discurso pronunciado en el Homenaje al Almirante don Manuel Blanco Encalada, organizado por el Instituto Chileno-Argentino de Cultura el día 29 de septiembre de 1976.