



Universiteit
Leiden
The Netherlands

La autonomía estatal y la clase dominante en el siglo XIX chileno : la guerra civil de 1891

Barría Traverso, D.A.

Citation

Barría Traverso, D. A. (2013, February 10). *La autonomía estatal y la clase dominante en el siglo XIX chileno : la guerra civil de 1891*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/21862>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/21862>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/21862> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Barría Traverso, Diego

Title: La autonomía estatal y clase dominante en el siglo XIX chileno : la guerra civil de 1891

Issue Date: 2013-10-02

LA AUTONOMÍA ESTATAL
Y CLASE DOMINANTE EN EL SIGLO XIX CHILENO
LA GUERRA CIVIL DE 1891

DIEGO BARRÍA TRAVERSO

LA AUTONOMÍA ESTATAL
Y CLASE DOMINANTE EN EL SIGLO XIX CHILENO
LA GUERRA CIVIL DE 1891

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor promoties
te verdedigen op woensdag 2 oktober 2013
klokke 11:15 uur

door

Diego Barría Traverso
geboren te Santiago de Chile
in 1982

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. P. Silva

Overige leden: Prof.dr. J.J. Brunner (UDP, Chili)
Prof.dr. R.Th.J. Buve
Dr. M.L. Wiesebron

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	V
INTRODUCCIÓN.....	1
LAS PRINCIPALES IDEAS DE LAS PERSPECTIVAS DOMINANTES DEL DEBATE.....	7
EL ESTADO COMO PROBLEMA EN EL CHILE DECIMONÓNICO.....	11
LIMITACIONES DE LA LITERATURA Y LAS FORTALEZAS DEL ENFOQUE DE LA AUTONOMÍA ESTATAL	15
ARGUMENTO Y ESTRUCTURA DEL LIBRO	21
CAPÍTULO 1	
AUTONOMÍA DEL ESTADO Y BUROCRATIZACIÓN: PRECISIONES TEÓRICAS PARA ENTENDER EL CHILE DECIMONÓNICO	26
EL ESTADO Y SU AUTONOMÍA.....	27
La autonomía (relativa) del Estado	30
Autonomía y capacidad estatal	37
LA LUCHA POR EL ESTADO	40
FACTORES SOCIALES QUE INCIDEN EN LA AUTONOMÍA	42
Estado, economía y autonomía	43
BUROCRACIA: ¿AUTONOMIZACIÓN O NEUTRALIZACIÓN DEL ESTADO?.....	45
La burocracia y la autonomización del Estado	47
El Congreso y el control del Ejecutivo sobre la administración pública.....	49
El control burocrático a partir de prescripciones normativas	52
La neutralización a través de reformas burocráticas.....	53
LAS CAUSAS DE LA BUROCRATIZACIÓN	55
Explicaciones sociales de la burocratización.....	55
Una explicación política de la burocratización	59
CONCLUSIONES	62
CAPÍTULO 2	
LA AUTONOMÍA ESTATAL DURANTE EL SIGLO XIX CHILENO	65
LAS REFORMAS BORBÓNICAS EN CHILE Y LA COOPTACIÓN DEL ESTADO.....	66
DESDE LA ANARQUÍA HASTA EL RÉGIMEN PORTALIANO	70
EL FIN DE LOS TIEMPOS EXCEPCIONALES Y EL SURGIMIENTO DEL PROBLEMA DEL ESTADO	80

Parlamentarismo y gobierno de partidos	84
EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA ESTATAL EN LA DÉCADA DE 1880.....	92
CONCLUSIONES	102
CAPÍTULO 3	
UNA SOCIEDAD MÁS COMPLEJA: LAS BASES DE LA BUROCRATIZACIÓN DEL ESTADO EN LA DÉCADA DE 1880	104
CRECIMIENTO ECONÓMICO, INFRAESTRUCTURA Y EXPANSIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	105
COMPLEJIZACIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	117
EL FIN DE LA GUERRA Y LA PRUSIANIZACIÓN DEL EJÉRCITO.....	126
LAS EPIDEMIAS DE VIRUELA Y CÓLERA Y EL AGOTAMIENTO DE LA RESPUESTA PRIVADA A LOS PROBLEMAS PÚBLICOS	132
CONCLUSIONES	140
CAPÍTULO 4	
LA BUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA DÉCADA DE 1880.....	144
LA PRIMERA ETAPA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA	145
El legado colonial	147
Desarrollo burocrático por sectores	151
AVANCES DE LA BUROCRATIZACIÓN DURANTE LA DÉCADA DE 1880.....	154
Readecuando las bases administrativas	155
Nuevos espacios para la burocracia	163
TECNIFICANDO LA GESTIÓN ESTATAL: LA IRRUPCIÓN DE AGENCIAS ESPECIALIZADAS	167
La aparición de núcleos de especialización	168
La importancia de los consejos	172
LA CREACIÓN DEL REGISTRO CIVIL	176
LA REFORMA MUNICIPAL DE 1887	183
CONCLUSIONES	194
CAPÍTULO 5	
LA DISCUSIÓN POLÍTICA SOBRE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE BALMACEDA (1886-1888).....	197
DEBATE EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1887-1889).....	199

TRES VERSIONES DE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN	202
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	207
Las atribuciones del Presidente de la República.....	208
La organización y reforma administrativa vía decreto	213
Los empleos públicos.....	219
LIMITANDO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	222
Despresidencialización de la administración pública	223
La carrera funcionaria	225
Las incompatibilidades parlamentarias.....	229
CONCLUSIONES	233
CAPÍTULO 6	
EL DEBATE ECONÓMICO SOBRE LA GUERRA CIVIL: ENTENDIENDO LA AUTONOMÍA RELATIVA DEL ESTADO	236
LA PERSPECTIVA ECONÓMICA DE LA GUERRA Y SU MUTISMO SOBRE EL ESTADO.....	237
SALITRE, ESTADO RENTISTA Y CONFLICTOS POR LA ACCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA.....	242
La institucionalización de la industria salitrera y sus efectos sobre las finanzas públicas	243
El carácter conflictivo de las decisiones estatales.....	249
El Estado y sus intereses respecto a la industria salitrera ...	252
LA CUESTIÓN SALITRERA Y LOS FERROCARRILES.....	254
La propiedad de las oficinas salitreras	255
La cuestión de los ferrocarriles en las zonas salitreras	260
LAS DISCUSIONES SOBRE LA CONVERTIBILIDAD BANCARIA	267
CONCLUSIONES	275
CAPÍTULO 7	
DESMANTELAMIENTO V/S AUTONOMIZACIÓN: DOS PROYECTOS ANTAGÓNICOS DE REFORMA ESTATAL (1890-1891).....	278
EL CONFLICTO DE 1890: LAS CLAVES DE LA PERSPECTIVA POLÍTICA	280
Los primeros años de gobierno	281
Conflicto por la cuestión de la sucesión presidencial	285
Ad portas del conflicto: ¿rasgos de autoritarismo presidencial? ..	288
LA AGENDA DE DESMANTELAMIENTO ESTATAL: LA COMUNA AUTÓNOMA.....	298
EL AVANCE DEL BALMACEDISMO HACIA UN ESTADO AUTÓNOMO.....	310
1890: los tibios avances hacia una autonomía estatal	310
Primeros movimientos durante la guerra civil.....	316
La autonomización del Estado: proyectos centrales de la “revolución constituyente”	322

LA AGENDA DE LOS VENCEDORES.....	331
CONCLUSIONES	340
CONCLUSIONES.....	344
REFERENCIAS	361
SAMENVATTING	378
SUMMARY	391
CURRICULUM VITAE.....	403

AGRADECIMIENTOS

Durante la realización de este estudio he recibido la ayuda de varias personas e instituciones, a quienes quiero destacar. En primer lugar, está Carolina, quien me ha apoyado durante todos estos años. Sin ella, nada hubiera sido posible. De igual forma, tengo una deuda con mi padre, Sheila y mis hermanos, suegros y cuñada, quienes siempre estuvieron preocupados de mí y Carolina, y nos prestaron todo tipo de ayuda durante este período.

En Leiden tuve la suerte de conocer a grandes personas y hacer buenos amigos, a quienes por problemas de espacio no puedo nombrar. Si quiero destacar entre estas personas a Rodrigo Cárcamo y familia, Marcela Díaz y a Soledad Valdivia.

En el desarrollo de esta tesis tuve la posibilidad de intercambiar opiniones sobre los rasgos propios del Estado chileno decimonónico con colegas, como Andrés Estefane, Guillermo Guajardo, Joaquín Fernández y Karina Arias. Además, agradezco a Julio Salinas, Gabriela Martínez y Javier Sepúlveda, quienes me ayudaron a recopilar y ordenar material de archivo. Luis Thielemann fue de gran ayuda para la confección de mapas.

Mi gratitud también va hacia el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile y, en especial, a sus directores Patricio Bernedo y Fernando Purcell. También agradezco a la Universidad Central de Chile, que me abrió sus puertas en 2011. Especial mención merece el decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Prof. Dr. Marco Moreno Pérez, quien en todo momento me alentó a terminar esta tesis.

También quiero agradecer al Prof. Patricio Silva por su guía y apoyo. Él también me proporcionó las mejores condiciones institucionales para desarrollar esta investigación en Leiden.

Finalmente, es necesario señalar que investigación fue financiada por el Programa Doctorado por Gestión por Propia la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT).

INTRODUCCIÓN

En agosto de 1891, Chile vivía la etapa final de la guerra civil que colmó la atención del país durante ese año. El país, destacado por ser uno de los primeros estados latinoamericanos en consolidar un Estado nacional y contar durante todo el siglo XIX con una institucionalidad política robusta (véase, por ejemplo, Bravo Lira, 1994; Chiaramonte, 1999a; Centeno, 2002), se encontraba desde mediados de 1890 en una grave crisis política. El presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891), en octubre de ese año, cerró el Congreso, al no poder llegar a acuerdos con la oposición, y desde enero de 1891 no contaba con una ley de presupuestos ni con otra que autorizara la dotación de las fuerzas armadas. Por lo mismo, a inicios de 1891, el mandatario gobernó a través de decretos, aduciendo que debía conservar el orden público, y en los meses siguientes debió enfrentar militarmente a la mayoría del Congreso, agrupada como junta de gobierno en la ciudad de Iquique, ubicada al norte del país.

Esta descripción marcada por problemas contrasta con lo que caracterizó el desarrollo de Chile durante la década de 1880. En 1883, el país se impuso militarmente frente las tropas peruanas y bolivianas en la guerra del Pacífico (1879-1883), logrando como fruto de dicho triunfo la anexión de dos provincias en el norte del país y la adquisición del monopolio mundial del salitre. Como resultado de la guerra, Chile vivió una etapa de bonanza económica y, ayudado por ese escenario, Balmaceda desarrolló un gobierno muy activo. El mandatario reformó gran parte de la administración pública y le imprimió un sello modernizador a su gestión, impulsando con gran fuerza las obras públicas y la educación pública. Por lo mismo, hasta 1889, la prensa reconocía a Balmaceda sus logros (Sagredo, 2001b).

Sin embargo, hacia agosto de 1891, el mandatario era abiertamente calificado como dictador y tirano, y las fuerzas opositoras se encontraban próximas a derrotar al Ejército, marcadamente balmacedista, y derrocar al gobierno. En ese contexto, el Comité de Santiago, una junta de opositores que organizaba acciones en la capital en apoyo a la junta de Iquique, preparó un plan que buscaba derribar líneas telegráficas y puentes, para así cortar las comunicaciones y evitar que el Ejército recibiera refuerzos que venían en tren desde Concepción para afrontar las batallas decisivas.

La noche del día 18 de agosto, un grupo formado por un pequeño número de artesanos y una mayoría de jóvenes opositores provenientes de familias que conformaban la elite santiaguina de la época, se reunieron en Panul, un punto cercano a

Lo Cañas, fundo cuyo propietario era el destacado líder conservador, Carlos Walker Martínez, ubicado en la zona sur-oriente de Santiago. Los jóvenes, que contaban con algunas armas, recibieron una especie de entrenamiento militar por parte de algunos oficiales. Una vez que lograron organizarse, intentaron avanzar hacia el Río Maipo, con la idea de cumplir su cometido. Sin embargo, las fuerzas balmacedistas fueron alertadas de los movimientos, y en la noche del 18 cercaron y detuvieron a los jóvenes. Un primer grupo fue ejecutado mientras intentaba escapar, y el resto de los detenidos fue fusilado tras un consejo de guerra instruido por el general Orozimbo Barbosa, durante las primeras horas del día siguiente.

La matanza causó gran impacto dentro de la alta sociedad santiaguina, que consideró que este acto fue una demostración más de la tiranía en la que Balmaceda tenía sumido al país. De hecho, tan pronto comenzaron a circular periódicos, una vez que la guerra terminó, los vencedores condenaron los hechos con sendos reportes de denuncia contra la “dictadura” y sus agentes (sobre estos acontecimientos, véase Olivos, 1892). Para el balmacedismo, lo ocurrido durante la madrugada del 19 de agosto podía ser caracterizado como un procedimiento que se ajustaba a la normativa vigente. La Ordenanza General del Ejército establecía que acciones, como las que los jóvenes intentaron llevar a cabo, eran un delito militar. Por lo mismo, Barbosa, principal hombre del Ejército balmacedista, señaló al respecto: “La Ordenanza es implacable” (citado en San Francisco, 2008: 185).

Una primera mirada a los hechos podría llevar a decir que este evento es anecdótico, y puede ser explicado como un exceso propio de la guerra. Sin embargo, otros relatos sobre los acontecimientos de 1891 también dan cuenta de la violencia que ejerció el Estado contra la elite santiaguina. Valentín Letelier (1891: 7-9), por ejemplo, solamente un par de meses después de terminar la guerra, acusó al gobierno de Balmaceda de no haber respetado ni la propiedad ni la privacidad del hogar. Denunció, además, casos de tortura, arrestos por transportar cartas y la ausencia completa de la libertad de imprenta (véase también Nabuco, 2000). De acuerdo al relato de Letelier, los acontecimientos se daban en un contexto en el que el aparato administrativo del Estado se había convertido en un “instrumento de opresión”. La situación llegó a tal punto que, en su opinión:

El espionaje, en efecto, vil funcion que no conocíamos sino que oídas i que juzgábamos tan ajena al carácter noble del chileno, fue organizado por la tiranía como una rama

principal de la administración pública i se extendió de un extremo a otro de Chile a la manera de un pulpo mucilajinoso i repugnante que está en todas partes i no se siente en ninguna (Letelier, 1891: 15-16).

Letelier fue más allá, planteando que la sociedad chilena se encontraba “oprimida por una mano de hierro, carecía de libertad aun para respirar” (ibíd., 16). En consecuencia, es posible pensar que la matanza ocurrida en Lo Cañas estuvo lejos de ser un hecho aislado o el resultado de las decisiones personales de un militar. Más bien, parece ser parte de una respuesta institucional del Estado, a la que se suman los antecedentes entregados por Letelier. Claro en ese sentido es que, tal como se mostró, Barbosa justificó el fusilamiento de los jóvenes subversivos en una ordenanza que tipificaba, de forma clara, un delito militar. Es decir, el funcionario actuó a partir de una racionalidad legal-burocrática.

El Chile del siglo XIX ha sido caracterizado como un caso de temprana construcción de Estado, proceso facilitado por la existencia de una clase social homogénea territorial y económicamente, la cual tomó control tempranamente de las estructuras estatales (Bengoa, 1988; Volk, 1993). De igual forma, se destaca la institucionalización de un sistema político sólido, capaz de canalizar las disputas entre los distintos sectores. Por lo mismo, la cantidad de guerras civiles en Chile fue menor a otros países, a lo que se suma la ausencia de caudillos civiles o militares. Sin embargo, el Estado hacia la década de 1880 era un foco de conflicto. El mismo Valentín Letelier (1980), en 1889, planteó que lo que dividía a los conservadores y liberales, principales tendencias de la escena política de la época, era su actitud hacia el Estado. Los primeros querían que éste no tuviera capacidad para intervenir en la sociedad, mientras los segundos buscaban utilizarlo para asegurar el desarrollo social.

Este breve recuento muestra que el Estado era un foco de conflicto político en el Chile de Balmaceda. Sin embargo, como se muestra a continuación, la literatura sobre la guerra civil de 1891 no lo considera como un factor a considerar para interpretar el conflicto.

LA LITERATURA SOBRE LA GUERRA CIVIL DE 1891: LUCES Y SOMBRAS

Desde la segunda mitad del siglo XIX, la liberalización del sistema político fue la tendencia más marcada en Chile. En la década de 1830 se había instaurado un Estado autoritario, bajo el alero del llamado grupo pelucón, que aglutinaba a los sectores más

conservadores del país. Los liberales, que habían dominado la política en los años veinte, fueron sacados de la escena política hasta que bajo el gobierno de Manuel Bulnes (1841-1851), volvieron a aparecer en escena, aunque de forma tímida. En 1856, el sector conservador se dividió en dos grupos, los nacionales y los conservadores. Los primeros, se caracterizaron por su apoyo a la noción de un Estado autoritario, mientras los segundos dieron respaldo y protección a la Iglesia Católica, la cual comenzó a verse afectada en su independencia por la acción estatal.

Como resultado de estos eventos, a finales de la década se formó la llamada Fusión Liberal-Conservadora, caracterizada por su deseo por controlar al Presidente de la República a través de las prácticas parlamentarias. Entre ellas, se cuentan la censura de los gabinetes y el retraso en la aprobación de tres leyes periódicas establecidas en la constitución de 1833: la de presupuestos (que debía ser aprobada anualmente), la de contribuciones y la que fijaba las dotaciones de las fuerzas armadas (las dos últimas requerían aprobación cada dieciocho meses).

Uno de los principales temas de debate durante el siglo XIX fue el de la intervención electoral que el Ejecutivo desarrollaba. Ella llegaba a tal punto que, a lo largo del siglo, el mandatario elegía a su reemplazante. La Fusión logró que Manuel Montt (1851-1861) no pudiera colocar a Antonio Varas como su sucesor. En los años siguientes, las disputas en torno a este tema reaparecieron. Domingo Santa María (1881-1886) debió soportar esfuerzos opositores para evitar que preparara la elección de Balmaceda, entre los que se cuenta la dilación de la discusión del proyecto de ley de presupuestos para 1886.

A diferencia de sus antecesores, Balmaceda, tras infructuosos intentos por calmar la opinión de la oposición entre 1889 y octubre de 1890, afrontó la oposición a su eventual intervención en la elección presidencial cerrando el Congreso. Además, decidió no ceder más ante los intentos del Congreso de imponer un gabinete ministerial, como había sido la práctica desde que en 1861 las prácticas parlamentarias se instalaron en Chile (Heise, 1974). Desde el momento que Balmaceda tomó tal opción, comenzó a discutirse sobre la cuestión constitucional. El Congreso no aprobaría la ley de presupuestos para 1891 y Balmaceda no había llamado a sesiones extraordinarias, por lo que se vislumbraba que el 1° de enero de 1891 el Estado no tendría fondos para financiar sus acciones. Balmaceda aprobó por decreto el presupuesto del año anterior, con lo que, según la oposición, se entraba en una situación de inconstitucionalidad y dictadura de hecho. El balmacedismo, por su parte, también intentó justificar su acción

en la constitucionalidad. La interpretación constitucional traspasará el conflicto mismo, y seguirá siendo en los años posteriores el foco de discusión entre los actores políticos que miraron retrospectivamente los eventos de 1891. Nace así una primera ola historiográfica sobre el conflicto (Blakemore, 1965).

Al mismo tiempo, mientras el choque entre el Presidente de la República y la oposición iba haciéndose más claro, el balmacedismo comenzó a levantar una nueva argumentación: llamó al país a apoyar la causa del Ejecutivo, a partir de un lenguaje en el que se identificaba a un gobierno, representante del interés nacional, en un claro enfrentamiento respecto a la aristocracia nacional y el imperialismo inglés, que buscaban sus defender sus propios intereses. Esta tesis fue aceptada también por observadores ingleses de la época, y con posterioridad sirvió de inspiración para una línea interpretativa que, desde mediados del siglo XX, entendió el conflicto de 1891, a partir de un choque de intereses económicos (Blakemore, 1965, Subercaseaux, 1997).

Subercaseaux (1997) ha identificado cuatro interpretaciones para el conflicto, entre las cuales están las ya mencionadas. A ellas, agrega otra que entiende la guerra como el resultado de un conflicto de castas y una más que considera que el elemento clave fue el choque provocado por la personalidad de los actores, principalmente Balmaceda. En la época, al mismo tiempo que el gobierno levantaba un discurso anti-aristocrático, los opositores al gobierno destacaban una línea divisoria entre ambos bandos basada en características sociales: en la oposición estaba la gente de ‘buen tono’ y en el gobierno el ‘medio pelo’. La tesis de las personalidades, por su parte, achacaba gran parte de la responsabilidad del conflicto a la personalidad intransigente de José Manuel Balmaceda, cuestión no compartida por Subercaseaux, quien ve en el mandatario a alguien que intentó tender puentes de diálogo. De hecho, y como se muestra en el capítulo 7, Balmaceda en 1890 aceptó la mediación del Arzobispo de Santiago y buscó, a finales de año, un entendimiento con el Partido Conservador.

Bowman y Wallerstein (1983), en tanto, identifican cuatro olas en el desarrollo de la historiografía del período. Una primera, inmediatamente posterior al conflicto, que se basó en la recriminación entre los distintos actores. En ella, la cuestión de la constitucionalidad, como se planteó antes, juega un rol central. Una segunda etapa surgió con el desencanto que sacudió al país en la época del centenario. Los problemas sociales del Chile de la primera década del siglo XX influyeron para que se comparara el desarrollo del país tras el conflicto, y dio pie para que actores, que antes veían a Balmaceda con malos ojos, reconocieran el valor de su programa de gobierno (Góngora,

1981). Una tercera fase es la del materialismo, que responde a la interpretación económica del conflicto y al rol que jugó el imperialismo inglés en él. Como respuesta a ella, surge una serie de trabajos que buscan contrarrestar la validez de la explicación económica.

A estas cuatro fases debiera agregarse una reciente, que podría llamarse ecléctica. En ella no existe una adhesión clara a una sola interpretación, y al contrario se ensayan respuestas más complejas, lo que ha ido de la mano con la aparición de temas de investigación no considerados con anterioridad. En mi opinión, las primeras cuatro fases responden al desarrollo político del país en cada una de las etapas en las que surgen. La primera fase es fácilmente entendible por la cercanía del conflicto y la necesidad de los actores políticos de dejar establecida la validez de sus posiciones, lo que tenía implicancias para la política de la época. La segunda fase surge en un contexto intelectual, dominado por los llamados “ensayistas de la crisis” (Gazmuri, 1979), nacionalistas desencantados con el desarrollo político y económico y que, como Francisco Encina o Tancredo Pinochet, veían con buenos ojos el desarrollo de la industria chilena. La tercera y cuarta fases son entendibles por la irrupción de los partidos de base obrera en Chile. Los intelectuales de izquierda veían en la historia nacional una serie de enseñanzas para el proyecto revolucionario que esperaban materializar. De hecho, en la época de Allende se planeó desarrollar una película sobre la lucha de Balmaceda contra el imperialismo inglés (Blakemore, 1977). La respuesta de sectores conservadores no se hizo esperar, y su objetivo fue desvirtuar la tesis de las políticas divergentes entre Balmaceda y la elite (por ejemplo, Yrarrázabal, 1963; Fundación Presidente Balmaceda, 1972). Tras la caída de Allende, el período de Balmaceda perdió su significación política coyuntural, con la excepción de su irrupción durante el gobierno de Ricardo Lagos, como justificación del gobierno para impulsar un royalty a la gran minería chilena.

Lo que domina la fase ecléctica son intentos por mirar el conflicto de 1891 desde planos fuera de la política del presente. El primero de estos esfuerzos es el de García de la Huerta (1981), quien busca proponer respuestas estructurales a las causas de la guerra. A la vez, aparecen miradas que ensayan interpretaciones multicausales (Subercaseaux, 1997). Quizás el primero en desarrollar ese tipo de interpretación fue Harold Blakemore (1977), para quien la guerra civil fue el resultado del desbalance de poder existente en la década de 1880 entre Ejecutivo y Legislativo, la política de obras públicas de Balmaceda, que desfavoreció a varios sectores de la elite y la personalidad

del Presidente. Con posterioridad, la historiografía se ha centrado en nuevos temas, que antes ni siquiera fueron considerados relevantes de investigación.¹

LAS PRINCIPALES IDEAS DE LAS PERSPECTIVAS DOMINANTES DEL DEBATE

A pesar de la pluralidad de miradas surgidas en el último tiempo, en el balance, las perspectivas políticas y económicas siguen estando en el centro de la discusión sobre la

¹ La celebración de los cien años de la guerra civil vino acompañado de la publicación de dos libros. El primero reúne ponencias presentadas en un ciclo organizado por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos de Chile (Villalobos et al., 1992). El segundo, es una publicación patrocinada por la Universidad de Santiago de Chile (Ortega, 1993). La constatación del surgimiento de miradas eclécticas sobre el conflicto está en Villalobos (1992), para quien lo ocurrido en 1891 fue solamente una “perturbación momentánea”.

Estas compilaciones trajeron temas que, hasta ese momento, habían sido escasamente estudiados, como la modernización durante el período (Martínez, 1992; Jocelyn-Holt, 1993), la personalidad de Balmaceda (Devés, 1992), la relación entre Balmaceda y el movimiento popular (Grez, 1992; Reyes, 1993; Pinto, 1993; Salazar, 1993), el desarrollo de ciertas políticas durante el período (Barros, 1993; Núñez, 1993; Estrada, 1993) y la dimensión internacional del conflicto (Couyoumdjian, 1992).

Otro estudio que apareció a comienzos de la década de 1990, y que es muy útil para entender el período, es el de Micaela Navarrete (1993), quien ha estudiado, a través de la poesía popular, la actitud del mundo popular frente a la figura del presidente Balmaceda durante su gobierno y en el período posterior a su muerte, en el cual el balmacedismo estuvo proscrito (1891-1896). Este trabajo resulta interesante para entender el porqué Balmaceda, tras 1891, fue recordado con admiración por el mundo popular.

En una línea similar, se encuentra el trabajo de Salinas, Cornejo y Saldaña (2005). Ellos estudian la visión del conflicto existente en los distintos medios satíricos, principalmente los periódicos del periodista de clase media Juan Rafael Allende y el conservador *El Fígaro*. Este escrito muestra con claridad que durante la época del conflicto, las diferencias sociales fueron un factor de identificación del balmacedismo y los congresistas.

Desde 2000 en adelante, la producción académica se ha visto estimulada por el desarrollo de tres tesis doctorales. La primera, de Rafael Sagredo (2001a, 2001b), estudió los viajes presidenciales realizados por Balmaceda, entre 1883 y 1890, como una práctica política propia del período. Los viajes a provincia no eran algo común entre los mandatarios chilenos, con la salvedad de Manuel Montt, quien, en todo caso, no lo usó con la intensidad que lo hizo Balmaceda. Este último desarrolló esa práctica, en primer lugar, gracias a la posibilidad material de viajar por gran parte del país a través de los ferrocarriles que él mismo construyó, y, en segundo lugar, porque la opinión pública comenzó a tener un lugar más importante en la política chilena. De hecho, para Sagredo, Balmaceda perdió la guerra, en parte, por el rechazo que se fue generando en la opinión pública. Esta tesis, además, grafica el rasgo realizador y activo que Balmaceda le impuso a su gobierno.

La segunda tesis es un estudio de Bernardo Ibarrola (2004) sobre las reformas militares impulsadas durante el período de Balmaceda. El objetivo principal de esta investigación es poner claridad sobre el proceso de prusianización en Chile. Ibarrola afirma que las reformas impulsadas por Emil Körner, en lugar de ser exitosas en la década de 1880, no tuvieron los resultados esperados, lo que llevó al gobierno a considerar seriamente la posibilidad de abandonar el programa y adoptar otras opciones impulsadas por militares chilenos. Uno de los aspectos interesantes de esta tesis es que Ibarrola muestra cómo los cambios derivados de la guerra del Pacífico y las nuevas características socio-económicas, afectaron la capacidad de las instituciones militares para cumplir con sus funciones.

La última tesis es de Alejandro San Francisco (2007b, 2008), quien analiza la participación de los militares en el conflicto de 1891. El argumento central de la tesis es que ambos bandos en conflicto buscaron atraer a los militares a su causa. Ello partió en 1890, con la incorporación de militares en los gabinetes. Esto generó un proceso de politización dentro del Ejército. El balmacedismo pudo controlar esta rama, a pesar del disenso dentro de las filas, gracias a la acción de militares leales al Presidente, como el General Orozimbo Barbosa. Si bien la participación militar no entrega mayores luces sobre las causas del conflicto, sí ayuda a entender las estrategias de resolución desarrolladas por los bandos en conflicto.

guerra civil de 1891. Cada una de estas interpretaciones establece un tipo de explicación claro y excluyente respecto de otras opciones. Además, es posible destacar que existen algunas variaciones internas entre estas corrientes, las que tienen que ver con ciertos énfasis puestos por uno u otro autor. Así, la perspectiva política se divide entre las miradas constitucionales (de corto plazo) y las que se enfocan en el desarrollo de un proceso de largo plazo de la lucha de la elite contra el autoritarismo presidencial, impuesto en la década de 1830. Por su parte, la perspectiva económica se divide entre quienes miran el conflicto desde la perspectiva del imperialismo inglés y quienes enfocan su atención en los conflictos dentro de la elite chilena.

En una primera etapa, la perspectiva política estuvo basada en la cuestión constitucional. Un ejemplo temprano es el libro de 1891 *Exposition of the Illegal Acts of ex-President Which Caused the Civil War in Chile*, en el que Pedro Montt justifica la acción de los congresistas. Tres años después, se publica la obra de Julio Bañados Espinosa, *Balmaceda. Su Gobierno y la Revolución de 1891*, encargada por el propio Balmaceda. Junto con desconocer los alegatos de los congresistas respecto a que el Gobierno atentaba contra la libertad electoral, Bañados argumenta que la constitución de 1833 era presidencialista y no parlamentaria, como sostenían los opositores a Balmaceda (Bañados Espinosa, 2005 [I]).

Con posterioridad, la perspectiva constitucional se fue abriendo a miradas menos jurídicas. Ricardo Salas Edwards (1925) planteó que el conflicto no fue un choque entre un caudillo y una clase que buscaba mantener su derecho a gobernar, ni que respondía a intereses económicos. En su visión, el conflicto se explicaba por dos interpretaciones distintas de la constitución de 1833, la balmacedista que se enfocaba en lo escrito y la congresista, que se basaba en las prácticas políticas propias del siglo XIX.

Alberto Edwards Vives (1972), en *La Fronda Aristocrática* abandonó la cuestión constitucional, para plantear que el desarrollo de la política chilena del siglo XIX se explica por el hecho que la aristocracia fue hostil a la autoridad. En su opinión, tanto liberales como conservadores veían al poder como su enemigo. De esta forma, la política decimonónica puede dividirse en tres etapas. Una primera (1830-1860), en la que se gobernó sobre los partidos; una segunda (1860-1891) en la que se gobernó con ellos; y una tercera, desde 1891 en adelante, en la que la autoridad presidencial desapareció. La guerra civil de 1891 fue, en su opinión, la segunda fronda existente en el Chile decimonónico (la primera fue en 1857, con la creación de la Fusión Liberal-

Conservadora). En ella, de acuerdo con Edwards Vives, la aristocracia logró imponerse frente al poder presidencial.

Esta tesis fue aceptada, con posterioridad, por Yrarrázabal (1940 [I]), quién centró su atención en la cuestión de la lucha por la libertad electoral, por Francisco Encina (Blakemore, 1965), quien en su momento alegó su paternidad sobre la tesis de Edwards Vives² y por Mario Góngora (1981), quien afirma que en 1891 se terminó, tras décadas de debilitamiento, con el ideal ‘portaliano’ de un gobierno autoritario, aceptado en la década de 1830 por la aristocracia para mantener el orden social.

Julio Heise (1974), en la misma línea, ha planteado que la lucha contra el autoritarismo fue realizada a través de la instalación del parlamentarismo, en 1861. Aunque no se cambió la constitución de 1833, se fueron instalando prácticas parlamentarias, como la interpelación y censura a los ministros, el retraso de las leyes periódicas (presupuesto de la nación, impuestos y dotación de las fuerzas armadas), las que serían una válvula de escape a la presión existente en momentos de crisis políticas. La guerra civil de 1891, de acuerdo a su mirada, respondió al rechazo que Balmaceda mostró frente a esas prácticas.

Para la perspectiva económica, en cambio, un factor central es la intervención de intereses extranjeros en la guerra. El tema es desarrollado con mayor detalle en el capítulo 6. En estos momentos, importa destacar algunas tendencias a modo general, de esta interpretación. La influencia del imperialismo inglés fue insinuada en la época del conflicto por Julio Bañados Espinosa (Subercaseaux, 1997) y por Maurice Hervey, corresponsal del *The Times* de Londres, en un libro titulado *Dark Days in Chile*. Esta tesis fue retomada por Osgood Hardy, quien en 1948 publicó un artículo académico con el cual se inició la perspectiva económica en el campo universitario. Historiadores como Julio Cesar Jobet y Hernán Ramírez Necochea ahondaron en esa tesis (Blakemore, 1965).

Jobet (1951) plantea que durante la época de Balmaceda se llevó adelante un plan para industrializar al país y diversificar la producción nacional. El mandatario desarrolló un plan de obras pública, y además buscó nacionalizar el salitre, desarrollar la educación y socializar la banca. En su opinión, el principal beneficiario de esta política era la población en su conjunto. Sin embargo, las acciones del Presidente afectaron a terratenientes, plutócratas e intereses extranjeros, por lo que estos sectores se aliaron

² Encina ha señalado que él le entregó algunas anotaciones a Edwards Vives, en base a los cuáles éste habría escrito *La Fronda Aristocrática*.

para combatir al mandatario.

Similar argumento presenta Ramírez Necochea (1969: 181-189), quien comparte la afirmación respecto a la existencia de un plan industrializador, una política de nacionalización del salitre y la conjunción de intereses afectados por las políticas de Balmaceda. En específico, Ramírez Necochea identifica en ese grupo a los grandes terratenientes, banqueros, grandes comerciantes y empresarios salitreros del norte grande de Chile. De acuerdo a su relato, Balmaceda se enfrentó a un bloque de partidos que reunía al conjunto de sectores afectados por sus políticas, quienes actuaron, en alianza con capitalistas ingleses, para paralizar un proceso de cambio que, en su opinión, era de carácter revolucionario.

La literatura económica no se agota en estos argumentos, sino que tiene otras vertientes que avanzan en otras líneas. Barros y Vergara (1972), concuerdan con la visión de Jobet y Ramírez Necochea en lo relativo al rol del imperialismo inglés, pero señalan que no existió un sector industrialista en el Chile de Balmaceda. Vitale (1993), por su parte, afirma que entre 1886 y 1891 no existió un plan concreto por desarrollar la industria nacional, ni tampoco hubo iniciativas que permitan señalar que se buscó la nacionalización del salitre. En su opinión, Balmaceda intentó dar un giro en las relaciones internacionales económicas, lo que afectó a sectores nacionales dependientes del extranjero, como los banqueros. Para Vitale, la burguesía se levantó contra Balmaceda para preservar sus intereses inmediatos, pero también para preservar “...sus intereses generales como clase dependiente de la metrópoli” (p. 270).

O’Brien (1982) y Zeitlin (1984) se suman a la idea generalizada respecto a que las políticas de Balmaceda afectaron a ciertos sectores, aunque avanzan en dirección contraria, descartando el rol del imperialismo inglés y afirmando que la guerra ocurrió porque las políticas de Balmaceda afectaron de forma desigual a diversas fracciones de la clase dominante chilena. En opinión de ambos, los esfuerzos del Presidente por intervenir en el mercado del salitre afectaban a los banqueros, dependientes de esa industria. De igual forma, consideran que los grandes agricultores se vieron afectados. Por lo mismo, ambas fracciones avanzaron hacia el derrocamiento del mandatario

Ninguna de las dos perspectivas explicativas mostradas en esta sección repara en el asunto del rol del Estado en el conflicto. Así, estas interpretaciones no son capaces de incorporar en sus esquemas analíticos los acontecimientos presentados al inicio de este libro. De hecho, ellas desconocen un fenómeno presente durante el siglo XIX chileno: el Estado fue un foco de conflicto entre diversos sectores políticos.

EL ESTADO COMO PROBLEMA EN EL CHILE DECIMONÓNICO

El Estado chileno se conformó como una institucionalidad autoritaria, que concentraba poder en manos del Presidente de la República. Esta conformación, conocida como régimen portaliano, fue el resultado de un proceso en el cual, durante finales de la década de 1820, los terratenientes y mercaderes tomaron el control de un Estado que mostró ser relativamente autónomo (Volk, 1993: 97). Este grupo, que en los primeros años de la república fue incapaz de imponer por sí mismo un orden, confió en esta estructura autoritaria la función de establecer una estructura política e imponer hegemonía. De acuerdo con Mario Góngora (1981), la elite chilena actuó de esa forma por temor a la “anarquía” que supuestamente dominó a Chile en sus primeros años.

Barros y Vergara (1972: 87) afirman que la oligarquía delegó el poder en gobiernos fuertes, que administraban, a través de camarillas, un Estado sin participación en la economía, y que debían “...mantener el orden público y el aparato administrativo”. Este esquema funcionó hasta finales de la década de 1870, mientras el Estado que manejó escasos recursos. Sin embargo, durante los años ochenta la situación cambió, pues con la adquisición de los territorios salitreros, el Estado se transformó en el mediador entre ese enclave económico y la elite, debido a que administraba los tributos que éste producía.

Si bien es cierto que desde la década de 1880 las cosas cambiaron, el esquema de Barros y Vergara requiere algunas precisiones. En primer lugar, es necesario mirar más detenidamente el carácter de la delegación desde la única clase políticamente activa y que gozaba de un lugar central y hegemónico en la sociedad hacia el Estado. Ella se dio en un contexto excepcional (la llamada anarquía de los años veinte) y buscó que se consolidara un orden político. Ello, entre las décadas de 1840 y 1850, pareció cumplirse, por lo que comenzaron a surgir una de voces que denunciaron lo que consideraban el carácter autoritario del Estado. La delegación logró el fin de consolidar la institucionalidad política del país, pero a la vez fortaleció al Estado. En consecuencia, el retiro de la delegación de poder no era una cuestión simple, y muestra de ello fue que en la segunda mitad del siglo XIX aparecerán choques, principalmente en el campo cultural (religión y educación) entre Estado y la clase dominante respecto a cómo organizar la sociedad. Por lo mismo, desde la década de 1860 en adelante, una alianza formada por conservadores y liberales se embarcó en un esfuerzo por liberalizar el sistema político, el cual tuvo como resultado la aceptación de las prácticas

parlamentarias y la materialización de una serie de reformas constitucionales durante la década siguiente, que avanzaron hacia la disminución de los poderes del Presidente de la República y el aumento de la competencia entre partidos (Heise, 1974, 1982).

El patrón liberalizador de los años setenta se enfrentó, en la década siguiente, con una tendencia contraria. Como ya se mencionó, en 1883 Chile ganó, definitivamente, la guerra del Pacífico. La anexión de dos provincias salitreras significó que el país pudiera superar la grave crisis económica que vivió desde 1875. Con el monopolio mundial de la producción salitrera, la economía se reactivó y el Estado, gracias a los impuestos por exportación, se convirtió en un ente con mayor cantidad de recursos en el país. El aparato estatal, incluso más rico que el sector privado en su conjunto, pasó a tener un lugar central en la sociedad. Diversos sectores de la economía, como la agricultura, la minería, el sector maderero y otros relacionados con las obras públicas, quedaron a merced de las políticas del Estado. Así, éste, principalmente el Ejecutivo, concentró gran poder respecto a la sociedad y fue capaz de controlarla (Letelier, 1891: 27-30; O'Brien, 1982: 128).

La concentración de poder estatal no se dio únicamente a raíz de las finanzas públicas, sino que también fue producto del proceso de burocratización que vivió la administración pública chilena. Ésta fue conformada entre las décadas de 1830 y 1850, a semejanza de la estructura heredada de los Borbones. Este período, denominado la primera etapa administrativa por Urzúa y García (1971), estuvo marcado por la existencia de una estructura administrativa simple, en la que las decisiones discrecionales del Presidente de la República tenían un rol fundamental. Por su parte, el nivel central de la administración contó con núcleos burocráticos, pero la gestión territorial se materializó a través de acuerdos entre agentes estatales y los notables locales (Estefane, 2004, 2012; Soifer, 2006, 2009).

Desde mediados de los años setenta se buscó reformar el aparato administrativo, para responder a las cambiantes condiciones de Chile. Sin embargo, la crisis económica que afrontó el país paralizó cualquier intento. La riqueza derivada del salitre permitió que, durante la década siguiente, las innovaciones a nivel organizacional se materializaran. Ellas abarcaron a la administración pública en todos sus niveles territoriales: ministerios (nivel central), intendencias (provincias) y municipios (nivel local). De igual forma, diversos sectores fueron reorganizados, como la Hacienda Pública, el educativo y el sistema penitenciario, por mencionar algunos. A la vez, se crearon sectores nuevos, como el de las obras públicas y la naciente institucionalidad en

materia de salud pública. Una reforma de la administración pública de tal magnitud, afectó las características del Estado chileno, dotándolo de mayores capacidades para penetrar la sociedad, concentrar recursos y llevar adelante políticas públicas en todo el territorio. Esta cuestión no pasó inadvertida para diversos sectores políticos que manifestaron su preocupación y malestar por la expansión burocrática.

Gracias a la holgura fiscal, la elite se encontraba, según Barros y Vergara (1972), potencialmente a merced de la camarilla a cargo del Estado. Una vez en el poder, Balmaceda y su grupo de colaboradores abogaron por un gobierno fuerte, y discutían en torno a un proyecto económico para invertir los nuevos recursos. En esta nueva circunstancia, una elite, según Barros y Vergara relativamente homogénea ideológica y económicamente, y que no se veía beneficiada por los proyectos de inversión de Balmaceda, buscó cambiar el “antiguo régimen” de delegación del poder, para intentar ejercerlo de forma directa. Ello implicaba alterar la forma que el Estado tenía hasta ese momento. Las causas para avanzar en esa dirección, de acuerdo con O’Brien (1982: 143-146), se encuentran en el hecho que el Estado chileno era el ente que conectaba la industria del salitre con la economía nacional, al ser el receptor de los frutos del *boom* salitrero a través de los impuestos. De igual forma, señala O’Brien, que las políticas de Balmaceda afectaron de forma desigual a distintos sectores económicos.

En consecuencia, se dio una lucha entre diversas fracciones de clase por controlar el Estado, y a través de éste, los beneficios de la industria salitrera. Así, los conflictos frutos de la autonomía estatal, durante las décadas anteriores de carácter cultural, en los años ochenta pasaron a ser materiales y directamente asociados a los efectos del Estado en el campo económico. De igual forma, la burocratización amplió el radio de acción estatal hasta nuevos campos. En consecuencia, la intervención pública en la resolución de problemas sociales también pasó a ser conflictiva.

Jocelyn-Holt (1993) sugiere que la guerra civil de 1891 fue un rechazo de una elite, que no creía en el Estado (aunque lo utilizó constantemente para controlar la modernidad), a un proyecto de modernización impuesto desde arriba. En su opinión, desde las décadas de 1850 y 1860, el Estado comenzó a formar cuadros con intereses propios, aunque la administración pública estaba subordinada al campo político. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo mostró signos de complejización social, surgieron nuevos discursos para sectores de la elite, y los burócratas comenzaron a defender sus prerrogativas. Balmaceda intentó hacer del Estado un actor central para manejar esa complejidad social, pero para la elite, los nuevos ámbitos y rol que éste iba

adquiriendo se convirtieron en un foco de conflicto. Por ello, la clase dominante “Se apoderó del Estado a fin de seguir manteniéndolo débil, y lo convirtió en un mero instrumento de clase” (Jocelyn-Holt, 1993: 30-32).

Esta interpretación, aunque captura claramente el problema que significaba el Estado, requiere una aclaración. Si bien el lenguaje utilizado por Jocelyn-Holt es funcional a la tesis de la autonomía estatal que se presentará en el capítulo siguiente –de hecho él usa explícitamente el concepto–, resulta difícil aceptar su idea de una sola elite, monolítica, en circunstancias que la literatura económica sobre la guerra de 1891 ha mostrado persuasivamente, al igual que testimonios de la época como el escrito de Letelier antes mencionado, que en ella existían distintos sectores o fracciones, algunas de las cuales se veían favorecidas por la intervención estatal impulsada por Balmaceda (véase Zeitlin, 1984).

Recientemente, María Angélica Illanes (2003) ha planteado que los sectores aristocráticos, principalmente los conservadores, comenzaron a ver con desconfianza al Estado, pues éste devino desde “...un ente ‘instrumental’ al servicio de una clase, en un ente ‘técnico’ al servicio de una ‘nación’...”, lo que llevó a que el conservadurismo, que se veía a sí mismo “fuera del Estado”, levantara “...un discurso maximalista, es decir, anti-Estado, que fuese capaz, con su sola fuerza, de provocar un cambio radical: cuestionar la figura del Ejecutivo, romper con la lealtad antigua hacia el Padre, rebelar a las huestes filiales y destituirlo del trono...”. Lo que los conservadores buscaron, específicamente, fue instalar la idea de autonomía social, a través de un programa de cambio de régimen político materializado en la Ley de Comuna Autónoma de 1891, que buscaba disolver al Estado y dejar el poder en las comunas, en tanto espacios controlados por los dueños de la tierra (Illanes, 2003: 401).

Las propuestas de Barros y Vergara y Jocelyn-Holt están contenidas tangencialmente en artículos, mientras que la de Illanes es la tesis central de un texto monográfico que analiza el proyecto de Comuna Autónoma aprobado en 1891. Aunque estos trabajos son muy claros en identificar un problema político en torno al Estado, lo cierto es que son avances parciales, y al día de hoy no existe un estudio detenido sobre el rol del Estado en el conflicto de 1891. Para avanzar en esa línea, en este libro se propone un análisis que se sustenta en un enfoque que concibe la autonomía del Estado como factor causal del conflicto en cuestión. A continuación, se presentan las ventajas que una mirada de estas características ofrece para superar algunas limitaciones de la literatura, así como para incorporar factores hasta ahora no considerados.

LIMITACIONES DE LA LITERATURA Y LAS FORTALEZAS DEL ENFOQUE DE LA AUTONOMÍA ESTATAL

Las perspectivas políticas y económicas existentes en la literatura tienen una serie de virtudes para explicar la guerra civil de 1891, pero también presentan limitaciones que impiden, por una parte, presentar interpretaciones multidimensionales, y a la vez no consideran elementos clave de la política chilena de 1880, principalmente los cambios en el rol y estructura del Estado. A continuación, se identifican tanto fortalezas como debilidades de ambas perspectivas, y a partir de ellas se propone un enfoque alternativo capaz de superar los problemas aquí esbozados.

La explicación política de la guerra civil, en una lógica de conflicto de largo plazo entre el autoritarismo presidencial y el Congreso (por ejemplo, Edwards Vives, 1972), tiene la virtud de entender los hechos de 1891 como la culminación de un enfrentamiento que, en diferentes formas y con distintas intensidades, dominó la política chilena desde la década de 1850. Sin embargo, la mayor debilidad de esta perspectiva está en que, como señala García de la Huerta (1981), no es capaz de explicar el para qué de la lucha por el poder entre una clase social y el Estado. El rechazo al llamado autoritarismo presidencial, hasta ahora, es interpretado como una cuestión instintiva, casi exclusivamente remitido al plano de la conciencia individual de los actores.

Las explicaciones económicas, por su parte, tienen la virtud de presentar una imagen más compleja de la conformación de la llamada elite. A partir de trabajos como los de Jobet (1951), Ramírez Necochea (1969), O'Brien (1982), Zeitlin (1984) y Vitale (1993), la elite, en lugar de ser un grupo homogéneo y cohesionado, es vista como un conjunto plural, en el cual existían intereses antagónicos y que eran afectados por las políticas económicas de distintas formas. Sin embargo, la debilidad de esta interpretación está, en primer lugar, en que el conflicto de 1891 es presentado de una forma desconectada respecto del desarrollo político de toda la mitad del siglo XIX. Quizás la única excepción, en este sentido, es el intento de Zeitlin (1984) por conectar los hechos de 1891 con la guerra civil de 1859.

Una segunda debilidad de la perspectiva económica está en el plano teórico y se relaciona con el hecho que, a pesar de centrar la explicación del conflicto en el plano de las políticas económicas, no se detiene en las características del aparato administrativo estatal ni en su rol fundamental en lo referente a la implementación de políticas públicas. En esa línea, los autores parecen ver la ejecución de políticas como una

cuestión únicamente relacionada con la voluntad de los gobernantes (es decir, la conciben como un simple paso entre la voluntad y la acción). Ello resulta inocente si se considera, por ejemplo, que las inversiones en obras públicas estuvieron acompañadas de la creación del Ministerio de Obras Públicas (1887) y la Dirección de Obras Públicas (1888). De igual forma, los esfuerzos por intervenir en el campo salitrero caminaron de la mano con el uso de una institucionalidad que entregaba elementos para cumplir con los objetivos políticos del gobierno de Balmaceda.

Otra crítica que puede hacerse a ambas perspectivas se relaciona con que presentan explicaciones unidimensionales, e incapaces de tender puentes con otras miradas. Así, para las interpretaciones políticas, los conflictos económicos no tienen cabida, mientras que quienes proponen narrativas basadas en el choque de intereses entre distintos sectores de la economía a causa de las políticas económicas de Balmaceda, lo político apenas aparece como una variable a considerar y es un mero reflejo de intereses económicos. Como cada una de estas miradas deja cuestiones (precisamente tratadas por la otra perspectiva) sin explicar, cobra sentido lo planteado por García de la Huerta (1981) en relación a que es necesario ensayar respuestas estructurales, o multicausales. De igual forma, un esfuerzo explicativo del conflicto debiera adoptar la propuesta de Subercaseaux (1997) respecto a que la interpretación del conflicto es un “texto plural”.

Recientemente, han surgido algunas propuestas que plantean que el análisis del conflicto de 1891 se vería beneficiado a partir del uso de nuevas fuentes, por ejemplo haciendo investigación en archivos internacionales (San Francisco, 2007b).³ En mi opinión, si bien puede ser útil considerar nueva documentación, ella será fructífera si viene acompañada de una orientación de carácter teórico, pues es en ese ámbito donde es necesario avanzar para complejizar las interpretaciones sobre lo ocurrido en Chile durante 1891.

Un concepto que se muestra prometedor para superar las debilidades antes mencionadas es el de la autonomía estatal. Ésta ha sido entendida como la capacidad del Estado de tener intereses propios, distintos a los de la clase dominante, actuar contra ella o un rasgo del Estado de gozar de ciertos grados de libertad en su acción. Algunos plantean que ella deriva de la agenda de los funcionarios a cargo del aparato estatal (Skocpol, 1979, 1985). Lo central, en esta mirada, es la capacidad de estos funcionarios

³ Un ejemplo interesante respecto a la utilidad de considerar nuevas fuentes se encuentra en el análisis de la prensa satírica, realizado por Salinas, Cornejo y Saldaña (2005). Dicho estudio muestra, a través del humor gráfico de la época, cómo el conflicto entre clases sociales fue utilizado por ambos sectores en disputa para reforzar las identidades propias y la imagen que se tenía del enemigo.

para poder transformar en acciones sus intereses (Nordlinger, 1981). En este esquema, la autonomía podría llegar a ser total. Otra perspectiva, propuesta por marxistas estructuralistas, considera que la autonomía es relativa. En esta mirada, los intereses de los funcionarios y su origen de clase son irrelevantes, y lo que es fundamental es el hecho que el Estado tiene como función central lograr reproducción del capitalismo. Para materializar ese objetivo, el aparato estatal desarrolla acciones que afectan los intereses de corto plazo de la clase dominante (Poulantzas, 1978; Therborn, 1978).

La autonomía estatal no ha sido incorporada en el debate sobre la guerra civil de 1891, por más que Zeitlin (1984) dé a entender, de forma errónea, que las interpretaciones políticas del conflicto ven la confrontación como un problema por la autonomía del Estado. Si bien la perspectiva política ha destacado un conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso, lo ha hecho, principalmente, en lo relativo a la intervención electoral, y específicamente en el período de Domingo Santa María y José Manuel Balmaceda, debido a que se han destacado por varios observadores, tanto de la época como historiadores, los rasgos autoritarios de las personalidades de ambos mandatarios (por ejemplo, Yrarrázabal, 1940 [I]). De hecho, el rol del Estado como actor independiente, base de la idea de autonomía estatal (Skocpol, 1979), ha estado fuera de la literatura sobre la guerra civil de 1891.

Analizar el conflicto suscitado durante el período de Balmaceda desde la perspectiva de la autonomía estatal, en particular diferenciando al Estado y la sociedad como dos espacios en conflicto, y reconociendo, además, la capacidad estatal de llevar adelante políticas de acuerdo a sus intereses, permite establecer un diálogo entre las perspectivas políticas y económicas que, a la vez, mantiene las fortalezas de cada una de ellas y supera sus deficiencias. Estas oportunidades se resumen en cuatro puntos.

En primer lugar, reinterpretar la lucha contra el autoritarismo presidencial bajo la idea de la autonomía permite establecer un relato coherente del desarrollo político del siglo XIX chileno, a partir de la idea de un constante choque por el rol del Estado en la sociedad. La utilidad de este enfoque se ve reflejada en que es capaz de explicar qué tienen de común la lucha que dio origen a la separación del peluconismo entre nacionales y conservadores, en 1856, la polémica por el tutelaje estatal de la educación particular, en 1873, y la misma guerra civil de 1891. Aunque los tres eventos son distintos por los temas que abordaron (cuestiones religiosas, libertad de enseñanza y un conflicto que apuntaba a las características del régimen político, respectivamente), existe un patrón común en ellos: la existencia de una lucha entre sectores políticos que

abogaban por una mayor presencia estatal en la sociedad y entre otros que se oponían a ella. Este argumento, que se desarrolla en profundidad en el capítulo 3, ya fue presentado por Valentín Letelier (1980), tal como se planteó con anterioridad. En su opinión, la lucha entre liberales y conservadores, a final de cuentas, se remitía al lugar que le debía caber al Estado en la sociedad. En su opinión, los conservadores, en nombre del liberalismo, querían un Estado débil, para mantener lo que el denominaba la teocracia. En cambio, quienes, según Letelier, eran verdaderos liberales querían un Estado fuerte para impulsar el progreso moral y la libertad del espíritu.

En segundo lugar, el enfoque de la autonomía estatal permite abordar de forma distinta y más completa la propuesta de la perspectiva económica respecto a que en el Chile de la década de 1880 existieron dos proyectos económicos distintos. Aunque algunos autores planteen que no había una política nacionalista balmacedista (Yrarrázabal, 1963) y que las políticas económicas de Balmaceda no eran distintas a la del resto de la elite política (Sagredo, 1993), existen estudios que muestran diferencias en énfasis entre el gobierno de Balmaceda y los siguientes (el de Balmaceda dio un mayor impulso al ferrocarril y la educación) (Bowman y Wallerstein, 1983). Ello hace recomendable no descartar la confrontación por causa de las políticas económicas entre dentro de la elite de la época (Jobet, 1951; Ramírez Necochea, 1969; O'Brien, 1982; Zeitlin, 1984; Vitale, 1993). Sin embargo, es necesario plantearla de forma distinta a la versión propuesta por la perspectiva económica, que se ha dedicado solamente a analizar la posición de los distintos sectores de la elite, desconociendo que las políticas económicas son, a fin de cuentas, prerrogativas del Estado. Un enfoque de autonomía estatal permite explicar de forma clara cómo el Estado afectó de forma desigual a las distintas fracciones de clase (para un punto de vista teórico, véase Poulantzas, 1978).

De igual forma, el análisis del Estado es pertinente si se acepta que el Estado tiene espacios de autonomía respecto a la clase dominante (Kaplan, 1985; Poulantzas, 1978), y que es un mediador entre las fracciones de la clase dominante (Miliband, 1977). Como plantea Nordlinger (1981), que el Estado lleve adelante una política que favorece a un grupo específico no significa necesariamente que éste controle a los funcionarios a cargo de la responsabilidad de tomar decisiones. Bajo la misma línea de argumentación, se puede plantear que el que un sector específico se hubiese beneficiado de las políticas económicas de Balmaceda no implica, necesariamente, que el Presidente fuese su representante. Para cerrar sobre este punto, debido a que los proyectos de desarrollo económico dependen, en gran medida, de las burocracias estatales (Evans, 1995), el

análisis de las políticas económicas durante el período de Balmaceda no puede realizarse a partir de la negación del Estado como actor.

En tercer lugar, y en base a los dos puntos anteriores, es posible subsanar las debilidades de la perspectiva política. A partir de un análisis desde la mirada de la autonomía, el conflicto político de 1891 y también el de las décadas anteriores, deja de ser un enfrentamiento únicamente remitido a la posible inconstitucionalidad de ciertos actos coyunturales, o al malestar que sentía una elite política, que era instintivamente liberal (Góngora, 1981), respecto al autoritarismo presidencial. En otras palabras, un análisis de la guerra desde el concepto de autonomía estatal es capaz de subsanar el problema de definir para qué se peleó. En este punto, es posible señalar que el trasfondo del conflicto era cómo se iban a definir los límites entre el Estado y la sociedad, además de establecer cuáles debían ser las funciones de las instituciones estatales (Valenzuela, 1985) en diferentes ámbitos, como el económico, o el de la estructura social.

El último punto es el de la influencia del aparato administrativo y los altos funcionarios públicos en la autonomía estatal. El Estado interviene en la sociedad a través de órganos administrativos. En la medida que este aparato burocrático sea eficiente, la autonomía del Estado puede ser mayor, aunque también convierte al propio Estado en una arena de conflicto político (Rueschemeyer y Evans, 1985). De igual forma, con la profesionalización de la política, los funcionarios van ganando espacios de autonomía respecto a la clase dominante, sobre todo si son reclutados de sectores sociales heterogéneos (Kaplan, 1985), y pueden así determinar por sí solos el “interés general” (Krasner, 1978; Miliband, 1977). Estas cuestiones teóricas, hasta ahora, no han sido discutidas por la literatura y el Chile de 1880 es un caso ideal para intentar validar estas hipótesis.

Como se planteó con anterioridad, en la época de Balmaceda, entendida ésta como el período en el que fue Ministro del Interior (1883-1885) y Presidente de la República (1886-1891), se realizó una reforma administrativa a gran escala.⁴ Junto a esas

⁴ A pesar de la magnitud el proceso de reforma, éste ha sido invisible para los ojos de la historiografía y la ciencia administrativa chilena. En el caso de la historia, ello tiene que ver con el hecho que, como se mostró al hacer un repaso por la literatura sobre la guerra de 1891, el aparato administrativo del Estado pareciera ser irrelevante, pues lo importante para los historiadores son las voluntades de los gobernantes. Respecto a los estudios de administración pública, estos han sido escasos en el campo universitario chileno. La literatura es escasa, y los trabajos aparecieron, principalmente, en los Estados Unidos en las décadas de 1960 y 1970 (Petras, 1969; López-Pintor, 1972; Cleaves, 1974). En el caso de la historia administrativa, las obras de Urzúa (1970) y Urzúa y García (1971), siguen siendo los únicos intentos de elaborar una historia general de la administración chilena capaz de establecer periodizaciones. Ello no significa, no obstante, el total abandono del tema. En las últimas décadas han surgido trabajos que, a partir del análisis de ciertos sectores de acción estatal y funciones públicas, han dado luces respecto

reformas, fueron apareciendo “nuevos hombres” en la administración (Stabilli, 2000; Salazar y Pinto, 1999), los que llegaron en ese momento a ocupar altos puestos (De León, 1964). Hasta ahora, ninguna explicación de la guerra civil considera en su análisis la reforma estatal llevada adelante por Balmaceda. Ello es un vacío relevante pues, como se muestra en este libro, las variaciones en la estructura estatal llevaron a modificaciones en el ámbito político. Incluso más, y tal como se muestra en el capítulo 7, la guerra no solamente se luchó en el campo de batalla sino que también desde los escaños del Congreso. Ahí, el combate se dio entre dos proyectos antagónicos de estructura administrativa del Estado: el balmacedista, que tendía a aumentar la autonomía estatal, y el de la oposición, marcado por la municipalización y el desmantelamiento del Estado nacional. En otras palabras, el Estado era un foco de lucha entre distintos actores que, en los años anteriores, se habían visto afectados por sus acciones.

Metodológicamente, los análisis de la perspectiva política han centrado su mirada en artículos constitucionales, el desarrollo de prácticas parlamentarias y, además, han prestado atención en el campo de las ideas políticas. Por otra parte, la mirada económica se ha concentrado en las características de ciertos mercados, identificando posiciones de productores, en políticas económicas e ideas políticas. Sin embargo, como se dijo ya, las políticas son vistas meramente como ideas y acciones tomadas por gobernantes, sin considerar el entramado institucional asociado a una política pública. Ello ha traído los problemas antes identificados. El enfoque de autonomía del Estado que se ensaya en este libro se concentra en tres niveles: el de la relación entre el Estado y sociedad, en un nivel general, identificando el tipo de interacción y tensiones entre ambos entes, y analizando los intentos de cada uno de ellos por alterar esas relaciones; el de la estructura administrativa del Estado, pues ella juega un rol fundamental tanto en la concentración de poder, en la forma en que el Estado se relaciona con la sociedad y en el proceso de diseño e implementación de políticas; y en el de las políticas públicas, pues, como ha mostrado la perspectiva económica, durante la década de 1880 gran parte de los conflictos fueron fruto de la intervención estatal en diversos sectores.

al desarrollo de agencias administrativas. Véase, por ejemplo, Pinto et al. (1977), Illanes (1993, 2003), Ibarrola (2004), Barría (2008a, 2009), Yáñez (2008), Arias (2010, 2012) y Estefane (2012).

En lo relativo a la historia de las políticas públicas, la literatura es más amplia. Sin embargo, ello no responde a la existencia de una escuela respecto al tema, con enfoques compartidos, sino que al hecho que ‘política’ es utilizado ateóricamente por la gran mayoría de historiadores para hacer referencia a cualquier iniciativa del Estado. En este campo, existe literatura que intenta dar una mirada general del desarrollo de las políticas públicas en Chile. Véase Raczinsky (1995) e Illanes (2004).

ARGUMENTO Y ESTRUCTURA DEL LIBRO

El objetivo de este libro es aportar a la discusión sobre la guerra civil de 1891 desde la perspectiva de la autonomía estatal, incorporando, además, como un tema de especial preocupación las modificaciones de la administración pública impulsadas en la década de 1880.

En la sección anterior se mostró cómo este enfoque puede ayudar a superar algunas de las debilidades existentes en la literatura sobre el conflicto. El primer capítulo analiza la discusión teórica en torno a la autonomía y la burocratización en el Estado. Con posterioridad, en el capítulo 2 se busca responder las siguientes preguntas de investigación. La primera de ellas es si en el Chile decimonónico el Estado contó entre sus características el contar la autonomía respecto a la clase dominante de la época. En caso que la respuesta sea afirmativa, interesa también entender: 1) Si dicha autonomía fue una fuente de conflicto entre el Estado y la sociedad; 2) Si existió un cambio en las características de la autonomía y los conflictos en torno a ellas en los años ochenta. Ello se sustenta en las marcadas características distintivas que dicho período tuvo en relación a las décadas anteriores.

Un segundo foco de atención es el de la burocratización vivida por la administración pública chilena en la década de 1880. En primer lugar, importa saber cuáles son las causas que explican dicho proceso. Lo que se busca es determinar si este proceso fue resultado de condiciones socioeconómicas, tal como plantea Weber (1992) y sus seguidores (Capítulo 3). A la vez, se busca establecer bajo qué condiciones se dieron las reformas administrativas en la década de 1880, qué tipo de problemas trataron de resolver y qué características organizacionales adoptó el aparato administrativo chileno como resultado de la burocratización (capítulo 4).

El argumento que se desarrolla en este libro es que el Estado fue un foco de conflicto, que dividió a los distintos actores de la década de 1880, llevándolos a la guerra de 1891. Para sustentar esta afirmación, es necesario contar con evidencia empírica que avance en esa línea. Por ello, se busca responder a la pregunta si los cambios administrativos generaron conflictos en el campo político, y en caso que así hubiera sido, se busca determinar los tópicos en los cuales dichas disputas pudieron centrarse. En caso que ese conflicto efectivamente haya sucedido, se espera encontrar posibles proyectos en disputa respecto a cómo organizar a la administración, identificando sus principales características (capítulo 5).

Un último foco de interés es el de relacionar el análisis con los principales tópicos de interés de las perspectivas dominantes en el debate sobre la guerra civil de 1891. El enfoque de la autonomía considera, entre otras cosas, que el Estado desarrolla acciones por sí mismo y sin consideraciones de la sociedad, ya sea porque desarrolla funciones para reproducir el modo de producción capitalista (Poulantzas, 1978) o porque sus funcionarios tienen agendas que quieren implementar (Krasner, 1978; Skocpol, 1979; Nordlinger, 1981). Más arriba se mencionó que la literatura económica no considera el rol del Estado en las políticas impulsadas por Balmaceda. Para sustentar este enfoque del conflicto a partir de la autonomía es necesario demostrar que el Estado sí jugó un rol por sí mismo en el desarrollo de esas políticas, más allá de implementarlas. En específico, se espera responder si existieron intereses estatales en los campos salitreros, ferroviarios y financiero, y si ellos generaron conflictos entre el Estado y diferentes fracciones de clase (capítulo 6).

En tanto, para contraponer una explicación de la guerra basada en la autonomía con la perspectiva política, es necesario mostrar que en los momentos de mayor lucha entre los distintos actores políticos, los conflictos se dieron en torno al rol y estructura del Estado y no a cuestiones como el autoritarismo presidencial o el parlamentarismo. Por lo mismo, se intenta responder si existe evidencia que permita sustentar dicha afirmación, además de entender cómo fueron apareciendo estas agendas de reforma dentro de la cronología de eventos que, tradicionalmente, se identifican como los que gatillaron la guerra civil de 1891 (capítulo 7).

En las páginas que restan desarrolla un argumento que plantea que el Estado chileno, desde su conformación, gozó de una autonomía relativa respecto a la clase dominante, y que ello fue una constante causa de conflictos en el campo político. Como se muestra en detalle en el capítulo 2, durante la época colonial, la elite de la época se constituyó en un grupo fuerte, capaz de controlar las estructuras estatales, incluso después que los Borbones intentaran debilitar, a través de grandes reformas administrativas y económicas, a las distintas elites criollas existentes en América.

Sin embargo, tras la independencia, y especialmente durante la década de 1820, el naciente Estado independiente demostró que era un potencial peligro para las características de una sociedad fundada en una estructura de poder derivada de la tenencia de la tierra. Ejemplo de ello fueron los intentos, durante el mandato de Bernardo O'Higgins (1817-1823), por terminar con los mayorazgos, institución de origen hispano consistente en la unión de territorios en una unidad indisoluble, que en la

práctica concentró la tierra en un reducido número de familias (véase Bauer, 1975; Kay, 1980; Bengoa, 1988). Ello ocurrió en un momento en que la política estuvo dominada por grupos intelectuales y liberales. Los terratenientes, principales afectados por dichos esfuerzos, comenzaron a actuar en política durante 1829 y, tras una guerra, lograron imponerse a los liberales.

En los años siguientes, los vencedores instauraron un Estado autoritario de carácter presidencialista. Esta decisión fue, tal como se mencionó anteriormente, una delegación de poder, para asegurar que el Estado actuara en nombre de la clase dominante e impusiera un orden social. Este fenómeno ha sido descrito por la literatura como *bonapartismo*. El primero en describirlo fue Karl Marx en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. En el capítulo 1 se caracteriza este proceso y se analiza un aspecto central del mismo, que se relaciona con el carácter de la delegación. Ella, aparentemente temporal, genera un problema una vez que se la quiere revocar, pues el Estado termina consolidándose como estructura, provocando roces entre la estructura estatal con la clase que anteriormente le delegó el poder.

Precisamente, ese fue el caso que ocurrió en Chile desde la década de 1850. En específico, en 1856, ocurrió una fuerte controversia entre el Estado y la Iglesia Católica en torno a las competencias del primero para juzgar cuestiones eclesiásticas. El Estado, basado en la normativa vigente, defendió su posibilidad de inmiscuirse en la esfera de la Iglesia Católica, dando así muestras de una temprana lógica burocrática. Este hecho generó un quiebre sin precedentes en el bloque pelucón. Así, surgieron los primeros partidos y se instauró un sistema de partidos, supuestamente marcado por un clivaje en torno a la religión (Valenzuela y Valenzuela, 1983; Scully, 1992). Se formó la Fusión Liberal-Conservadora, que funcionó hasta 1873, cuando ocurrió un nuevo evento que dividió a los partidos. En esa fecha, el conservadurismo, gracias a que controlaba el Ministerio de Justicia, intentó liberar a las escuelas privadas del control estatal. Los liberales no aceptaron dicha política, quebrándose definitivamente la Fusión. Ambos eventos, que se analizan en el capítulo 2, generalmente son entendidos como manifestaciones de la lucha entre sectores religiosos y otros anticlericales. Si bien las discusiones sobre esos temas están presentes, en mi opinión lo que los define es un conflicto entre los distintos grupos políticos sobre el rol del Estado en la sociedad y la capacidad que mostraba para controlarla e intervenir en la esfera privada.

Estas tensiones aparecieron de forma coyuntural entre 1850 y finales de la década de 1870, y siempre se remitieron a temas propios de un ámbito cultural. Sin embargo, en

los años ochenta la situación fue distinta. El Estado ya no intervenía en cuestiones religiosas y educativas. Como resultado de la guerra, y como se muestra con detalle en el capítulo 6, el aparato estatal se había convertido en la organización más rica de Chile, contando con más recursos que el sector privado en su conjunto. Ellos dejaron de provenir de tributación a la economía interna, siendo fruto casi exclusivo de las exportaciones del salitre. De igual forma, se llevó adelante la reforma administrativa antes mencionada, profundizando el carácter burocrático de la administración y dotando al Estado de una estructura fundada en una lógica racional-legal. Como resultado de ambas cuestiones, el Fisco dejó de depender de la sociedad, y la administración estatal pasó a fundarse en una lógica normativa que la liberaba de presiones propias del ámbito social.

Tal como han documentado los estudios en clave económica antes mencionados, principalmente O'Brien (1982) y Zeitlin (1984), el Estado era el administrador de la riqueza nacional. Además, las políticas impulsadas por Balmaceda afectaron de forma desigual a diferentes fracciones de clase. En consecuencia, el control del Estado pasó a ser una necesidad estratégica para los diferentes sectores políticos y económicos de la época. Durante las décadas de 1850 y 1870, éste se llevó adelante a través de las prácticas parlamentarias. Sin embargo, desde 1889, Balmaceda se mostró cada vez más reacio a aceptarlas, por lo que la posibilidad de reestablecer un control de clase sobre el Estado pasaba, necesariamente, por nuevas alternativas. Por lo mismo, la oposición a Balmaceda no se limitó a derrotarlo militarmente (pues el problema, a fin de cuentas no era el Presidente en tanto persona individual), sino que además, y tal como se muestra en el último capítulo de este libro, impulsó una reforma profunda de la administración pública, cuyo norte fue limitar su fortaleza, traspasando competencias y tributos a los municipios.

En el plano teórico, el caso presentado en este libro muestra una relación entre el proceso de burocratización, el carácter de la autonomía estatal y la aparición de conflictos políticos en torno a las características del Estado. Como se muestra en el primer capítulo, las relaciones entre estos conceptos han dado pie a una serie de discusiones. Un primer debate gira en torno al carácter de la autonomía, sus fuentes y los actores que inciden en ella. De igual forma, existen estudios que intentan entender cómo se inserta la burocracia dentro de la autonomía, si incide en que ella aparezca, o si, al contrario, es capaz de inhibirla. Como estos temas se presentan en el caso que se desarrolla aquí, es posible plantear algunas discusiones al nivel teórico.

La primera se refiere al problema de la autonomía estatal. ¿Es ella total o relativa? ¿Se basa en los intereses de los funcionarios o, más bien, responde a funciones institucionalizadas y a intereses del Estado en tanto estructura antes que conjunto de personas que lo hacen funcionar? Esta última pregunta abre un foco de interés respecto a la estructura administrativa del Estado. Como se muestra en el primer capítulo, la literatura tiende a plantear que la burocratización tiende a aumentar el proceso de autonomía. Este estudio permite entregar evidencia para determinar si ello es así. En específico, este caso, además, permite preguntarse si la burocratización lleva necesariamente al fortalecimiento del Estado o si, al contrario, puede ser un foco de lucha que lleve a neutralizar la acción del Estado, a través de un control a través de las normas que determinan su funcionamiento. A propósito de la lucha en torno al Estado, quizás la pregunta más relevante que este estudio puede ayudar a contestar es si la autonomía es una característica del Estado que pasa inadvertida o, al contrario, se convierte en un foco de lucha entre diversos sectores.

CAPÍTULO 1

AUTONOMÍA DEL ESTADO Y BUROCRATIZACIÓN: PRECISIONES TEÓRICAS PARA ENTENDER EL CHILE DECIMONÓNICO

En la introducción se planteó que la guerra civil de 1891 puede ser entendida como un conflicto dentro de la clase dominante en torno al rol estatal en la sociedad. El régimen portaliano le dio al Estado un cierto margen de autonomía y le permitió instalar un aparato administrativo que, a pesar de no ser muy grande ni desarrollado, era capaz de penetrar en la sociedad. Un Estado de estas características es la causa de los principales conflictos políticos ocurridos en Chile, desde la década de 1850 en adelante. Ellos tuvieron como principal característica un cuestionamiento, por parte de sectores abiertamente antiestatales, respecto a la capacidad del Estado para poder regular cuestiones que se consideraban propias del ámbito social, como lo son la religión, la educación, o las elecciones (véase capítulo 3). También se afirmó que, desde la década de 1880, este conflicto por la autonomía estatal sufrió un cambio. En específico, debido a las transformaciones socioeconómicas ocurridas en la década de 1880, principalmente a causa de los efectos que la riqueza salitrera tuvo en el Estado y a ciertas tendencias que permitieron la burocratización estatal (véase capítulo 4), los debates comienzan a tener, cada vez más, relación con cuestiones de política económica y con los efectos políticos derivados del creciente desarrollo del aparato del Estado.

A continuación, se abordan una serie de cuestiones teóricas que son importantes para sustentar el análisis que sigue en los siguientes capítulos. En primer lugar, es necesario entender qué es la autonomía y cuál es el tipo de relaciones que el Estado establece con la sociedad. Ello permite comprender por qué es posible plantear el problema de la autonomía estatal en un caso, como el Chile del siglo XIX, en el que la clase dominante, elite, o clase dirigente, dependiendo de la forma en que la nombran diferentes autores, fue capaz de cooptar al Estado (Jocelyn-Holt, 1992, 1999a, 1999b).

Adicionalmente, se debe incorporar al Estado dentro del conflicto. Zeitlin (1984) plantea que el conflicto de 1891 fue una pugna dentro de la elite dominante, en específico entre sectores económicos con intereses antagónicos (uno requiriendo la presencia del Estado y el otro luchando por su no interferencia). Sin embargo, a pesar de estos hallazgos, Zeitlin afirma que la guerra civil no se explica por la autonomía estatal. Esta línea argumentativa desconoce una cuestión que aquí se profundiza: que el Estado

sí es un factor a analizar, sobre todo porque, como los mismos hallazgos de Zeitlin muestran, su acción genera efectos diferenciados entre las fracciones de la clase dominante y eso es un motivo para luchar por su control. Por lo tanto, esta cuestión requiere ser tratada teóricamente.

Por último, se presta atención a cómo dos situaciones coyunturales presentes en la década de 1880 llevaron a que el conflicto por la autonomía estatal existente en Chile durante gran parte del siglo XIX adoptase otro aspecto. Una de estas situaciones es la aparición de la riqueza salitrera. Para explicar los efectos políticos que ello pudo tener, se hace referencia a las características de los estados rentistas y a cómo la cuestión de la autonomía aparece en ellos.

La segunda cuestión es la burocratización. Debido a la creciente visibilidad que la administración pública tuvo en los debates políticos de la época, se hace necesario entender, por una parte, cómo ella incide en la autonomización del Estado. Sin embargo, también se mostrará que la burocracia puede servir para avanzar en la neutralización estatal. Ello es útil para entender por qué, a pesar de rechazar el crecimiento del aparato administrativo, los opositores a Balmaceda buscaron impulsar la adopción de ciertos elementos burocráticos en la gestión del Estado. Por último, es necesario explicar qué condiciones permiten que estos procesos de burocratización sean impulsados. Ello servirá para identificar, en los capítulos 3 y 4, la presencia de ciertos elementos que llevaron a que en el Chile de 1880 este proceso se desarrollara.

EL ESTADO Y SU AUTONOMÍA

La imagen que mejor describe lo que ha ocurrido en la politología y en la sociología respecto al Estado es la de un péndulo moviéndose entre enfoques estadocéntricos y sociocéntricos (Ambler, 1988: 469). El Estado fue olvidado en la década de 1950, rescatado a finales de 1960, y nuevamente dejado de lado, a mediados de 1990, a causa de la globalización (Weiss, 1998: 2).

A partir de la década de 1950, el Estado fue perdiendo terreno, especialmente por el creciente rechazo al llamado viejo análisis institucional, al que se acusó de ser excesivamente formalista (Peters, 2003; Skocpol, 1985). La retirada tuvo su punto culmine cuando David Easton calificó al Estado como un concepto inútil para el análisis político (citado en Miliband, 1969: 2; Mann, 1993: 47). El relegamiento se vio, además,

reforzado por la predominancia que tuvieron el liberalismo y el marxismo en esa época, dos teorías políticas que se caracterizan por ser antiestatistas (Mann, 2003).

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 1960, comenzaron a surgir una serie de trabajos que volvieron a prestar atención al Estado. Entre ellos, los más destacados son un artículo publicado por J. P. Nettl en 1968, titulado “The State as a Conceptual Variable”, *The State in Capitalist Society*, de Ralph Miliband y *Political Power and Social Classes*, de Nicos Poulantzas. Las dos últimas obras, a partir de una perspectiva marxista, tuvieron un importante papel en reimpulsar el debate sobre el rol que el Estado cumple en las sociedades, especialmente en lo relativo a la lucha de clases. Una década después, surgieron otros trabajos, que conforman lo que la literatura califica como el enfoque estadocéntrico. Éste, basado en una concepción weberiana, también centra su análisis en el papel que juega el Estado en la política en general, en la discusión de políticas públicas y en su relación con la sociedad (véase, por ejemplo, Stepan, 1978; Trimberger, 1978; Skocpol, 1979; Nordlinger, 1981; Evans, Rueschemeyer y Skocpol ed., 1985).

Lo que une a estas perspectivas son dos cuestiones. En primer lugar, un rechazo a lo que se denominó como enfoques sociocéntricos. Bajo esta categoría, se agrupó a todas las explicaciones de la política a partir de la sociedad y que, en visión de varios de los autores que participaron en este relanzamiento del Estado en la agenda de investigación de las ciencias sociales, no reconocen el rol que éste juega en las sociedades. Miliband (1969) inició este ataque, condenando al pluralismo por explicar la política como una lucha entre actores que obtienen diferentes niveles de influencia a partir de los recursos con que cuentan y la forma en que los utilizan para incidir en las decisiones políticas (véase Dahl, 1961).⁵ Con posterioridad, el estadocentrismo acusó al

⁵ Paradójicamente, el mismo Miliband terminó siendo acusado de seguir los mismos postulados metodológicos del pluralismo (Barrow, 2002). Esta perspectiva siguió siendo cuestionada en las décadas siguientes, tanto por autores marxistas como por otros estadocéntricos. Para los primeros, el pluralismo no reconoce que no todos los grupos sociales inciden en política, por lo que el enfoque solamente es útil para analizar la lucha por influencia de los grupos empresariales (Szymanski, 1978: 4-5).

Desde una mirada estadocéntrica, se plantea que en el pluralismo y el neopluralismo la acción del Estado no cuenta sino que como un cohesionador (Mann, 1993: 46), y las decisiones resultantes están basadas en cómo los distintos grupos influyen a partir de los recursos políticos a su haber (Miliband, 1969; Nordlinger, 1981), desconociendo la importancia que tienen los actores estatales y las normas del proceso político, fijadas por las organizaciones del Estado (Smith, 1993: 3). Los estatistas critican al pluralismo porque trata a los funcionarios del Estado como un grupo más de actores con intereses particulares y no como representantes del Estado y, por lo tanto, como actores diferenciados respecto a los grupos de la sociedad (Ham y Hill, 1984: 51).

Es comprensible que la caracterización de los llamados enfoques sociocéntricos, hecha principalmente

marxismo y al pluralismo (Skocpol, 1979: 25-27; Nordlinger, 1981: 5), al corporativismo (Nordlinger, 1981: 44-46) y la teoría elitista⁶ (Ham y Hill, 1984: 29-30; Mann 1993: 48), por no considerar al Estado como un actor sino que solamente como una arena de conflicto social.

El segundo punto en común entre estos enfoques es el reconocimiento que el Estado juega un rol fundamental en la política y que es autónomo respecto a la sociedad. De hecho, a partir de autores inspirados en Marx, como Miliband y Poulantzas, así como de los seguidores de Weber, como Skocpol, es posible establecer una definición, medianamente consensuada, respecto a qué se entiende por autonomía estatal.

Poulantzas (1978) entiende la autonomía como la capacidad del Estado para tomar ciertas medidas que pueden ir en contra de los intereses de corto plazo de la clase dominante, con el fin de cumplir con el objetivo estatal de reproducir el modo de producción capitalista (véase también Thernborn, 1978). Miliband (1977), afirma que la autonomía es el grado de libertad con que cuentan los funcionarios del Estado para servir el “interés nacional” (a fin de cuentas, el de la clase dominante). Otra definición de la autonomía plantea que ella es la capacidad que tienen los funcionarios del Estado para transformar sus intereses en acciones (Krasner, 1978; Skocpol, 1979, 1985; Nordlinger, 1981; Rueschemeyer y Evans, 1985).

A pesar del consenso respecto a definir la autonomía a partir de la capacidad del Estado para tomar por sí mismo decisiones de políticas, existen diferencias importantes respecto a las fuentes de la autonomía y a sus límites. Para Poulantzas, la autonomía parece ser una especie de requisito operativo para que el Estado pueda cumplir su

por Skocpol (1979, 1985), no haya pasado inadvertida. Al contrario, generó una gran cantidad de críticas. La primera objeción apunta a la pretendida novedad del estadocentrismo. Tanto desde el pluralismo como del marxismo, se ha planteado que sus temas y afirmaciones ya formaban parte de los denostados enfoques sociocéntricos (Almond, 1988; Jessop, 2007). Por otro lado, se ha dicho, con cierta razón, que el enfoque estadocéntrico, para reforzar sus propios puntos, ha construido imágenes erradas de las perspectivas que se supone viene a superar. Almond (1988) señala que si los estatistas acusan al pluralismo de no reconocer el rol de los funcionarios ello es porque la revisión de literatura que sustenta esta afirmación es pobre e incompleta. Lo mismo podría plantearse sobre el marxismo, sobre todo considerando que en las propuestas de Poulantzas el Estado dista de ser una mera arena o una caja registradora de demandas sociales. En esa línea, Nervo Codato y Monseff Perissinotto (2002) afirman que no es cierto que el marxismo no se preocupe de las instituciones. A partir de un análisis de la obra de Marx, afirman que éste sí reconocía al Estado como una institución con incidencia en la lucha política.

⁶ Al marxismo se lo critica por plantear que el Estado es un instrumento de la burguesía (Nordlinger, 1981), y por considerarlo una arena en la que las clases sociales y sus fracciones se organizan (Mann, 1993: 47). Respecto al corporativismo, se lo rechaza por proyectar una imagen en la que los funcionarios estatales responden a los intereses de los actores sociales que tienen asiento en los consejos creados por el Estado. Finalmente, el elitismo ha sido criticado por centrarse solamente en los “altos círculos” formado por las elites políticas, económicas y militares (véase Wright Mills, 1956), sin considerar que el Estado tiene poder y que la burocracia tiene efectos en este punto (Ham y Hill, 1984: 29-30).

función de reproducir el capitalismo y permitir que la clase dominante pueda ejercer dominio. Dado el hecho que el Estado cumple funciones para favorecer a una clase en particular, su autonomía es relativa y está constreñida por ese objetivo mayor. En cambio, para el enfoque estadocéntrico, la autonomía deriva del hecho que el Estado cuenta con una estructura burocrática de dominación, la que le permite imponerse a la sociedad, ordenarla y extraer recursos de ella (véase, por ejemplo, Stepan, 1978; Oszlak, 1982; Skocpol, 1985). De esta forma, este enfoque no reconoce límites estructurales, por lo que la autonomía puede llegar a ser completa.

A continuación se tratan, con mayor detalle, las principales ideas que ambos enfoques tienen respecto a la autonomía estatal. Además, se señala por qué la autonomía relativa resulta útil para el análisis del Chile de la década de 1880 y se establecen algunos problemas de este enfoque. Con posterioridad, se plantea cómo es posible superar dichas limitaciones prestándole atención a las capacidades estatales.

La autonomía (relativa) del Estado

Los autores que han sido identificados como parte del llamado enfoque estadocéntrico (véase Skocpol, 1979; Evans, Rueschemeyer, Skocpol ed., 1985), abogan por una autonomía sin límites, en manos de los funcionarios estatales y conciben al Estado desde una mirada organizacional weberiana. Una serie de estudios sobre formulación de políticas en Europa y Estados Unidos, ha llegado a la conclusión que las preferencias de los funcionarios estatales tienen un lugar preponderante en las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas. Estos trabajos concuerdan en afirmar que los funcionarios están separados de la sociedad, que tienen intereses propios y que son capaces de transformarlos en políticas, además de controlar la ejecución de éstas (Heclo, 1974: 301-304; Krasner, 1978: 10-12, 88; Weir y Skocpol, 1985: 117-120; Carpenter, 2001).

Adicionalmente, se reconoce el papel que juegan las organizaciones legales, coercitivas y extractivas a la hora de lograr que el Estado ejerza control sobre un territorio (Skocpol, 1979: 29, 1985), penetre a la sociedad que lo habita (Oszlak, 1982), regule las relaciones sociales (Mann, 1993: 30; Stepan, 1978: xii), y extraiga y se apropie de recursos sociales (Migdal, 1988: 4). A partir de esta mirada del Estado, el enfoque estadocéntrico ha desarrollado los conceptos de capacidad estatal y Estados fuertes (véase el siguiente subtítulo).

Mann (2008: 355) afirma que el Estado es autónomo porque presta una serie de servicios necesarios e indispensables para la vida social. En primer lugar, entrega reglas que conectan a la sociedad. También provee otros servicios fundamentales, como el mantenimiento del orden interior, la acción militar contra enemigos extranjeros, ofrece de una infraestructura de comunicación, y realiza una redistribución económica. Por último, ejerce un dominio territorial (Mann, 2003). De igual forma, se destaca que el Estado es autónomo respecto a las clases sociales por el hecho de insertarse en una red con otros Estados y llevar la política exterior (Skocpol, 1979). Se afirma que los funcionarios estatales son los encargados de llevar adelante la política exterior, definir el interés nacional (Krasner, 1978: 88) y decidir llevar adelante acciones militares, para preservar los intereses políticos estatales, incluso cuando la clase dominante no esté de acuerdo (Skocpol, 1979; Kaplan, 1985).

Además, se destaca que el Estado logra institucionalizarse en la medida que puede penetrar la sociedad, de manera represiva, cooptativa (logrando apoyos) y material, través del desarrollo de infraestructura que permite la comunicación, como los ferrocarriles (Oszlak, 1982: 81). En consecuencia, la construcción estatal es vista como un proceso en el cual un núcleo central de poder, va controlando a la sociedad, a través de la eliminación de enemigos internos, e imponiéndose sobre regiones y ciudades, gracias a sus estructuras centralizadas, diferenciadas y autónomas (Tilly, 1985, 1990: 1-2, 96-97). Además, destacan que el Estado es capaz de dar acceso selectivo a diferentes grupos sociales (Stepan, 1978: 16; Nordlinger, 1981: 66), formar preferencias sociales e, incluso, de crear nuevos grupos y hacerlos dependientes de él (Nordlinger, 1981: 92-93, 104-105). El no cumplimiento del objetivo de dominio sobre la sociedad lleva, según esta línea argumentativa, a una instalación fallida del Estado (Stepan, 1978: xiii).

El énfasis puesto por el enfoque estadocéntrico en el rol del Estado y sus funcionarios ha sido objeto de variadas críticas. Se lo acusa de concebir al Estado como una persona con deseos propios (Mitchell, 1991: 88), sin demostrar la pertinencia de esa concepción (Ellis, 1992: 572-573, 589), y por llegar al extremo de plantear que el Estado se encuentra separado de la sociedad, por encima de ella y en abierto conflicto (Nordlinger, 1981; Miliband, 1983: 66-72-73; Mitchell, 1991; Jessop, 2007: 64-65).⁷

⁷ A partir de esta idea, Nordlinger identifica tres tipos de autonomía. La primera (tipo I) se da cuando el Estado transforma sus deseos en acciones, a pesar de divergencia con los intereses sociales. La tercera (tipo III) se caracteriza porque el Estado lleva adelante sus deseos, en un contexto de no divergencia. La segunda (tipo II) es un punto intermedio entre las anteriores, y se caracteriza porque el Estado, antes de actuar, logra cambiar la situación de divergencia con la sociedad hacia una de convergencia. Este

También se critica que no le preste gran atención a las orientaciones de clase de los funcionarios (Gilbert y Howe, 1991: 206-207) ni a las relaciones de producción existentes en los casos de estudio seleccionados (Nervo Codato y Monseff Perissinotto, 2002: 68).

Estas críticas no sólo provienen desde fuera del enfoque. Incluso autores identificados con sus postulados, han destacado que el Estado no es una esfera completamente autónoma respecto a la sociedad, y viceversa (Stepan, 1978: 7), o han reconocidos los riesgos de impulsar “premisas weberianas crudas” que llevan a desconocer que el Estado no es inmune a las influencias sociales (Hooks, 1990: 41). De igual forma, se ha afirmado que la capacidad del Estado para impulsar decisiones en la sociedad tiene que ver con que puede conectar a las elites estatales con las locales, y se ha aceptado que sus capacidades no solamente remiten al ámbito organizacional, sino que también están influidas por el tipo de relaciones que éste establece con la sociedad y por la estructura de la última (Weiss, 1998: 34).

Por su parte, la sociedad no es un actor pasivo, sino que también cuenta con capacidades y recursos para enfrentarse al Estado (Gilbert y Howe, 1991: 204-206; Gallo, 1997: 641-642). Gracias a ellos, hay grupos sociales que logran penetrar y cooptar espacios del conjunto de organizaciones dispersas que conforman el aparato estatal, para ponerlos en contra de otros sectores (Mann, 1993: 61-64; Tilly, 1990: 117). Se agrega el hecho que el Estado requiere de relaciones con la sociedad para actuar en ella (Stepan, 1978: 302; Evans, 1995). Esto lleva a advertir que el Estado debe ser analizado en relación a las fuerzas sociales, políticas y económicas (Levine, 2002: 175; Barkey y Parikh, 1991: 255-256), que limitan sus capacidades e influyen en las opciones posibles para los funcionarios estatales (Jessop, 2007: 36).

Un último alcance respecto al enfoque estadocéntrico tiene relación con el caso de estudio de este libro. El Estado chileno del siglo XIX contaba con un aparato administrativo que había logrado penetrar la sociedad y controlar la ejecución de políticas públicas, incluso en pequeñas localidades (véase Soifer, 2009). A ello se agrega que en la década de 1880 se impulsó una reforma administrativa que amplió dichas capacidades. Basta sólo mencionar la reforma del régimen interior de 1885, que permitió al Intendente ingresar a propiedades privadas y colocar a personas en

movimiento es posible porque, en visión de Nordlinger y a partir de la teoría pluralista, el Estado cuenta con una serie de recursos políticos a los cuales puede acudir para desarrollar estrategias capaces de influir en la sociedad y ampliar su autonomía.

cuarentena, con tal de controlar los brotes de epidemias (véase capítulo 4). Si a ello se suma el aumento de los recursos fiscales a disposición de los funcionarios, sería posible pensar que, de acuerdo a los postulados del enfoque estadocéntrico, el Estado pudo aumentar su capacidad de imponerse a la sociedad y que, además, sus funcionarios gozaron de mayor autonomía. Sin embargo, ocurrió lo contrario. Los funcionarios a cargo del Estado fueron cada vez más cuestionados y, a pesar de la aparente fortaleza estatal, terminaron siendo derrotados en una guerra civil.

El enfoque de la autonomía relativa, al contrario, gracias a que relaciona los objetivos y funciones del Estado con la lucha de clases, especialmente en lo relativo a su ligazón con la clase dominante y con las fracciones que logran una posición hegemónica dentro de ella, es capaz de explicar de mejor manera la situación recién descrita. Esta perspectiva es más útil por tres razones. La primera, porque no concibe al Estado como un actor totalmente independiente de la sociedad, ni tampoco como un instrumento de ella. Esta cuestión cobra sentido para el caso latinoamericano del siglo XIX, en el que el Estado cumplió un rol fundamental en lograr la cohesión entre diferentes fracciones económicas y territoriales (Carmagnani, 1984). En segundo lugar, porque muestra que el Estado juega un rol importante en el campo político, por lo que su acción no es indiferente para la sociedad. Esto lleva a que ciertos sectores intenten controlarlo. En último término, porque es capaz de explicar cómo el Estado es capaz de concentrar poder, a través del cual actúa para cumplir una función crucial como es la de darle cohesión a la formación social (Poulantzas, 1978; Jessop, 2007). Estos elementos llevan a entender por qué el control del Estado es un objeto de lucha dentro de los sistemas políticos. Los primeros dos puntos son desarrollados más adelante. De momento, se explica cómo es que el Estado logra obtener autonomía, y además se presta atención a su capacidad para concentrar poder.

En este enfoque, la autonomía es relativa porque el Estado tiene margen para ejercer sólo funciones sociales que no alteran las relaciones de producción sino que protegen los intereses de largo plazo de clase dominante, incluso a costa de los de corto plazo. Es decir, la acción del Estado es coherente con su función de asegurar y reproducir la acumulación capitalista (Poulantzas, 1978: 193, 284-285; Therborn, 1978: 148). Adicionalmente, se afirma que el Estado es únicamente un lugar en la formación social, que desarrolla políticas y cuenta con personal, pero adolece de poder, y solamente utiliza el que está en manos de la clase dominante (Poulantzas, 1978: 115-116; véase también Therborn, 1978: 115, 132; Barrow, 1993: 57). Ello permite que ésta

pueda controlar al Estado, “llamándolo al orden” en los casos que considere que éste con sus políticas afecte su dominio (véase Szymanski, 1978: 23-25; Kaplan, 1985: 110).

El desarrollo del concepto de autonomía relativa surge del interés de varios intelectuales marxistas por entender la lucha de clases como algo que ocurre en el campo político antes que en el económico (Poulantzas, 1978: 74; Anderson, 1974: 11). Con ese punto de partida, comenzaron a preocuparse del rol que el Estado cumple en los diferentes modos de producción, especialmente en el capitalista (Anderson, 1974; Miliband, 1969, 1977, 1983; Poulantzas, 1978; Therborn, 1978; Barrow, 1993; 2002; Nervo Codato y Monseff Perissinotto, 2002; Levine, 2002).

Algunos autores plantearon que el Estado es un instrumento controlado por la clase dominante a través del nombramiento de funcionarios (Miliband, 1969), mientras otra vertiente, conocida como marxismo estructuralista, entendió al Estado como un elemento más del funcionamiento del dominio de clases (Therborn, 1978: 181). En esta perspectiva, el Estado no es un instrumento ni empleado de la clase dominante (Poulantzas, 1978: 256-257), sino que quien establece los campos de lo posible en la política, especialmente en lo relativo a los temas y demandas a discutir, así como el tipo de estrategias políticas que son tomadas en cuenta (Therborn, 1978: 164; Jessop, 2007: 36-37). Además, está encargado de desarrollar una serie de funciones, técnico-económicas, ideológicas y políticas, que tienen como fin la reproducción del modo de producción capitalista y asegurar el dominio de la fracción hegemónica del mismo (Poulantzas, 1978: 48).

Para cumplir con el objetivo de reproducir estructuras y procesos, el Estado requiere contar con un grado de autonomía tal que le permita tomar las medidas que sean necesarias para asegurar la reproducción del modo de producción capitalista. Esto puede significar que tenga que tomar medidas contra los intereses de corto plazo de la clase dominante. Sin embargo, esto no significa que el Estado no la favorezca. Al contrario, juega un rol importante en asegurar su cohesión. La clase dominante no es un grupo homogéneo, sino que está formado por sectores con diferentes intereses (Poulantzas, 1978: 237; Kaplan, 1985; Mann, 1993: 28-29). El Estado cohesiona a estas fracciones en un bloque de poder, lo que, no obstante, no significa que los conflictos entre ellas desaparezcan (Poulantzas, 1978: 239).

Para Poulantzas, aunque el Estado se encuentre alejado del bloque de poder (p. 256), convierte sus intereses en políticas (p. 283). De igual forma, ayuda a que se imponga el dominio de la fracción dominante del bloque de poder sobre las fracciones

restantes y el de la clase dominante respecto a las clases dominadas, a través de la cohesión de las primeras y la desorganización de las segundas (pp. 188-191).

Pero, para avanzar en esta dirección, el Estado debe transformarse en un mediador entre clases. Kaplan (1985: 51) ha planteado que el Estado tiene un carácter dual, pues debe, al mismo tiempo, cumplir su función de favorecer a la clase dominante y dar respuesta a las demandas sociales de las clases dominadas (Poulantzas, 1978: 50; véase también Skocpol, 1985). Para lograr este balance, debe ser capaz de presentarse como el portador del interés general (Poulantzas, 1978: 192). Por ello, no puede ser visto como un instrumento de la clase dominante (p. 248, 285). En ese sentido, la respuesta estatal a las demandas sociales también tiene que ver con la necesidad de lograr cierta estabilidad en la formación social. En específico, a través de políticas en favor de la clase dominada es posible evitar revoluciones (Szymanski, 1978: 27) y mantener el sistema de dominación (Therborn, 1978: 239).

La autonomía que el Estado tiene para cumplir su función mediadora se ve aumentada en ciertas situaciones en las que las clases dominadas adoptan una actitud antagónica con respecto a la clase dominante (Rueschemeyer y Evans, 1985: 62). En la medida que establece alianzas con las clases dominadas, el Estado gana autonomía. Sin embargo, ello también aumenta la polarización política, lo que termina limitándolo. Lo mismo ocurre en situaciones en las que las alianzas generadas provocan contradicciones que afectan al Estado, especialmente cuando se le hacen demandas que chocan con su función de ejercer control social y apoyar la acumulación capitalista (Hamilton, 1983: 258-262).

Para cumplir las funciones que Poulantzas le asigna al Estado, la autonomía se convierte en un requisito. Ella se materializa gracias a la capacidad de las estructuras estatales de concentrar poder (Poulantzas, 1978: 303; Therborn, 1978: 132). Sin embargo, ese poder no es estatal, sino que social, en específico, pertenece a la clase dominante (Poulantzas, 1978: 325-330). Miliband (1983: 40-41) ha criticado este argumento, por existir, en su opinión, una incompatibilidad entre declarar la autonomía de un ente frente a una clase, en circunstancias que no tiene poder en sí y solamente utiliza el de la clase de la cual se supone autónomo. Este punto permite mostrar una diferencia entre Miliband y Poulantzas. Para el primero, el Estado sí tiene poder, y es por ello que la clase dominante se esmera en colonizarlo y tener la capacidad de seleccionar a su personal (Miliband, 1969). Para Poulantzas, en cambio, no existe un traspaso de poder entre actores, porque éste es indivisible y se encuentra en manos de la

clase dominante (1978: 118-119, 325-330). Este debate apunta, más bien, a una cuestión teórica, como lo es la naturaleza del poder político, sin embargo, no genera mayores problemas en términos operativos para el análisis de caso, dado el hecho que sin importar la cuestión de la propiedad del poder, el Estado sí es capaz de usarlo para ejercer sus funciones.

Ésta no es la única crítica que ha recibido la autonomía relativa de Poulantzas. Para Miliband, éste es un enfoque excesivamente abstracto, que no basa sus argumentos en ninguna experiencia (1977: 38). Además, se ha puesto en duda que el Estado sea coherente, como Poulantzas parece sugerir, para ser capaz de determinar cuáles son las funciones y las políticas que el capitalismo requiere para su reproducción, y también se ha planteado que no es del todo claro que el desempeño de ciertas políticas e instituciones sea funcional al sistema capitalista (Barrow, 1993: 70).

Otro grupo de críticas apunta a cuestiones relativas al funcionamiento del Estado. Por una parte, se afirma que el enfoque no explica la relatividad de la autonomía, en específico, no señala cómo los funcionarios están limitados, ni cómo la clase dominante podría parar al Estado si éste se excediera con sus políticas. Es decir, no se identificarían los mecanismos estructurales que limitan la acción estatal (Block, 1980: 228). De igual forma, se ha planteado que el enfoque no explica los mecanismos que permiten al Estado actuar autónomamente (Gold, Lo y Wright, 1999: 35), y se ha dicho que no le presta atención suficiente a las dinámicas y rutinas estatales, dos cuestiones que afectan las políticas que el Estado formula, especialmente aquellas que buscan resolver problemas organizacionales internos (Pal, 1986: 74-77).

Aunque es cierto que el enfoque de Poulantzas trabaja a un nivel abstracto, y que ello puede llevar a problemas al trasladar sus planteamientos al nivel empírico, esto no anula su utilidad. El que no siempre sea claro definir cuál decisión pueda ser funcional para la reproducción del modo de producción capitalista, no implica señalar que el Estado no pretenda cumplir esa función, sino que lleva a advertir que algunas decisiones tomadas para ese fin, pueden no tener el efecto deseado.

La crítica respecto a que es un enfoque que sólo considera una dimensión (la sociedad), en desmedro del Estado, es injusta. De hecho, Poulantzas explica el rol que cumple el Estado en la relación, identifica el rol mediador del Estado respecto a las clases sociales, y establece la forma en que la clase dominante se ve favorecida por el Estado. Incluso, como se muestra más adelante, Poulantzas sí entrega elementos para entender por qué las clases sociales luchan por el Estado.

Lo planteado por Pal respecto al descuido de los aspectos internos del Estado sí presenta un problema para el enfoque de la autonomía relativa. La cuestión no es tanto si los funcionarios son capaces de tomar decisiones de acuerdo a intereses propios o en respuesta problemas internos del Estado, sino que apunta, más bien, a las capacidades del Estado. Éste, de acuerdo con Poulantzas, cumple funciones críticas para la cohesión, mantención y reproducción de la formación social y su modo de producción. Para realizar eso, es necesario que el Estado capaz de hacerse cargo de esas responsabilidades. Por lo tanto, no basta solamente plantear que dentro del Estado se concentra poder social, sino que es necesario ahondar en una cuestión crítica para la acción estatal: sus capacidades. Este tema se trata a continuación.

Autonomía y capacidad estatal

Las capacidades no son del todo ajenas al enfoque de la autonomía relativa. Jessop (2007: 6, 31) reconoce que el Estado cuenta con recursos y capacidades, y señala que las últimas son las que permiten ejercer el poder de clase. En esa lógica, son las capacidades el factor determinante para que el Estado pueda concentrar poder.

Sin embargo, tanto él como Poulantzas, parecen dar por hecho que el Estado capaz de afrontar exitosamente el proceso de concentración, pues no se detienen a analizar cómo se desarrollan las capacidades, ni cómo se utilizan. Si se toma en consideración los disímiles rendimientos de los Estados (Migdal, 1988) y cómo las capacidades inciden en ellos (Weiss, 1998), se hace necesario extender el análisis más allá de las funciones del Estado, para pasar a un debate respecto a qué condiciones organizacionales permiten que dichas funciones puedan ser cumplidas.

En la medida que se combine el enfoque de la autonomía relativa con el análisis de las capacidades estatales, es posible abordar dos críticas recibidas por el enfoque: el olvido de la dimensión administrativa del Estado y de los mecanismos que permiten una actuación autónoma. Ello, además, permite bajar el nivel de abstracción de la concepción de Estado, colocando la atención en sus estructuras y cómo actúan en la sociedad. Sin embargo, para combinar ambos enfoques es necesario hacer una precisión sobre la relación entre el Estado y el poder. En la versión estadocéntrica, la capacidad aumenta el poder estatal, algo que choca con la relatividad de la autonomía. Al final de esta sección, tras haber tratado el tema de las capacidades, se plantea cómo es posible resolver ese problema.

Anteriormente, se planteó que para el enfoque estadocéntrico el aparato

administrativo es quien hace que el Estado penetre la sociedad para imponer ciertos orden, normativas y políticas, junto con extraer recursos (véase Migdal, 1988: 4). A ello hace referencia el concepto de capacidad, poniendo atención, en particular, a la posibilidad que tiene el Estado para formular objetivos, establecer estrategias para alcanzarlos, alterar comportamientos en la sociedad y reestructurar el ambiente en el que se encuentra (Weiss, 1998: 26-27).

A partir de la relación entre capacidades y penetración en la sociedad, el enfoque estadocéntrico se refiere a los estados a partir de su grado de fortaleza. Un Estado fuerte es aquel que logra centralizar el control social gracias a la debilidad de los controles sociales, mientras uno débil debe enfrentarse a un escenario en el que el control está fragmentado (Migdal, 1988: 262-263, 269). Es decir, un Estado fuerte es aquel que es capaz de imponerse frente a la sociedad. Ello ha llevado a que la fortaleza y la autonomía estatal sean relacionadas, por algunos autores, con las capacidades (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985: 356). En esta línea, los funcionarios no solamente requieren tener intereses propios, sino que deben contar con condiciones organizacionales para materializarlos (Skocpol, 1985: 16; Migdal, 1988: 275), como la cohesión organizacional, tener cierta expertise, controlar recursos, junto con ser capaces de construir consensos respecto a los cambios a impulsar (Geddes, 1990: 217).

También se ha afirmado que la autonomía y la capacidad son una misma cuestión (Rueschemeyer y Evans, 1985: 51-54). Sin embargo, esta postura genera debates, sobre todo porque ambos son conceptos que si bien apuntan a características propias del Estado, hacen referencia a distintas dimensiones. Mientras la autonomía es un concepto relativo a la libertad del Estado respecto a la sociedad, la capacidad remite a las estructuras internas del Estado (Barkey y Parkh, 1991: 534). Por lo mismo, la autonomía es un pobre predictor de capacidad estatal (Weiss, 1998: 21-23).

La distinción entre autonomía y capacidad queda de manifiesto en la conceptualización que Michael Mann hace del poder despótico y el infraestructural. El primero remite a la capacidad de las elites estatales para imponerse a la sociedad, sin negociaciones ni mecanismos institucionalizados, mientras que el poder infraestructural es la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad y ejecutar sus decisiones políticas (Mann, 2003, 1993: 2, 57-59). A partir de estos dos conceptos, es posible reconocer que pueden encontrarse casos en los que existen elites estatales con alto poder despótico, cuestión que se asimila a la definición de autonomía de los seguidores de Weber, pero con bajo poder infraestructural, o capacidad para penetrar la sociedad.

A partir de Mann, es posible hacer una precisión respecto al aparato administrativo y la autonomía del Estado. La existencia de un aparato administrativo capaz de cumplir su función de penetrar y organizar la sociedad, junto con extraer recursos de ella, no es sinónimo de un Estado autónomo. Eso cobra sentido, sobre todo, en lo referido a la burocracia. Generalmente se la identificado como un factor que lleva a la fortaleza del Estado (Migdal, 1988: 269), pero como ella no genera poder despótico, de acuerdo a Mann, difícilmente podría llegar a tener el rol político predominante que Weber temía (1992: 59 y ss.).

La principal utilidad de los planteamientos de Mann para este libro está en el hecho que, a partir de ellos, es posible avanzar en la incorporación de las capacidades como un elemento del enfoque de la autonomía relativa. El principal riesgo de relacionar este enfoque con las capacidades está dado por el hecho que no es fácil combinar una fuente de poder estatal, como son las capacidades para los estadocéntricos, en un enfoque en el cual el Estado está limitado, precisamente por no tener poder propio. Sin embargo, como el poder infraestructural de Mann no es de tipo político, sino que remite a una dimensión más bien operativa, el problema de la coherencia no aparece.

Aunque Mann separa los poderes despóticos e infraestructurales de forma clara, algunas dudas quedan sin resolver. Por una parte, debido a que la separación no establece algún tipo de relación entre estos dos tipos de poder, se abre un manto de dudas sobre cómo el poder despótico puede afectar al infraestructural y viceversa. Ello lleva a preguntarse si es posible que un aumento en el poder infraestructural del Estado lleve a ampliar la capacidad del Estado para concentrar poder o lograr un aumento en su grado de autonomía relativa.

Como se muestra en este libro, el caso del Chile decimonónico grafica que el poder infraestructural va de la mano de un aumento de la racionalidad estatal, y que ello no sólo aumenta la capacidad del Estado, sino que además lo libera de presiones sociales. Por otro lado, por más que la distinción sea clara en el campo teórico, ello no significa que tenga sentido para los actores políticos. En el Chile de la década de 1880, los opositores al gobierno creían ver una relación entre aumento del aparato administrativo con el poder presidencial. Ello lleva a advertir que las luchas políticas por el control del Estado no solamente pueden apuntar a sus políticas y orientaciones, sino que también hacia el funcionamiento y alteraciones de su aparato administrativo.

LA LUCHA POR EL ESTADO

La actuación del Estado es una cuestión que genera conflictos entre éste y la sociedad, así como entre distintos sectores sociales. Ello ocurre porque el Estado es capaz de penetrar en el campo social de forma tal que puede incidir en su organización. Tilly afirma que la construcción estatal implica, entre otras cosas, la eliminación de enemigos internos y la creación de estructuras que se arrogan funciones que antes estaban a cargo de ciertas clases sociales, cuestión que provoca conflictos de carácter político (Tilly, 1990: 100). Esta característica no sólo se remite al período formativo, pues, una vez consolidado, el Estado sigue siendo una fuente de disputas políticas, especialmente porque es un actor que desnivela, al ser quien toma las decisiones de política pública y quien estructura la política y las posibilidades de los actores (Skocpol, 1985: 21-27).

Este tipo de argumentos permite entender por qué el Estado puede ser visto con desconfianza desde la sociedad. Sin embargo, no explica el por qué sus actuaciones dividen y generan una lucha por el control de las estructuras, agendas y políticas (Gold, Lo y Wright, 1999: 54; Prechel, 1990: 664). Esto, porque el control sobre el Estado es un objetivo estratégico en la lucha de clases (Therborn, 1978: 151; Szymanski, 1978: 21). En específico, el Estado es un terreno institucional asimétrico, que cuenta con un aparato y capacidades que son las que permiten que el poder social sea ejercido (Jessop, 2007: 31, 59). Gracias a esto, es posible para la clase dominante mantener su posición en las relaciones de producción, en el aparato estatal y en el sistema ideológico. A través de este último, es capaz de determinar lo existente, lo esperable y lo correcto (Therborn, 1978: 165-182).

El Estado, sin embargo, no es un foco de conflicto solamente entre clases sino que también dentro de la clase dominante. Su acción genera tensiones entre diversas fracciones, porque ellas se ven afectadas de forma disímil por la intervención estatal. Según Poulantzas, el Estado favorece solamente a la fracción hegemónica, en desmedro del resto de fracciones aglutinadas en el bloque de poder (1978: 229-239). Así, por ejemplo, las diferencias en las tasas de acumulación entre diferentes industrias generan conflictos políticos intraclasses, que se manifiestan sobre el Estado (Prechel, 1990: 663).

Esto implica que en un sistema político en el que solamente la clase dominante participa en la política, como es el caso de Chile en el siglo XIX, el Estado puede transformarse en un foco de conflicto entre fracciones que se encuentran en posiciones antagónicas (véase Therborn, 1978: 157). La lucha intraclasses por el Estado cobra

sentido si se acepta que existe una relación entre las características del bloque de poder y la forma que el Estado toma (Poulantzas, 1978: 242). Esta última, depende de las clases y fracciones que participan en él, de cuál tiene la hegemonía y de las características que ésta toma. Es decir, la lucha por la hegemonía entre fracciones es una cuestión que tiene efectos directos en la forma que toma el Estado y en los resultados que su acción tiene sobre cada una de éstas (p. 150). La intervención estatal en la economía es el campo donde, de manera preferente, la literatura identifica luchas por el control del Estado. El enfoque estadocéntrico ha destacado la relación entre resistencia social, autonomía y capacidad estatal. Se ha planteado que la autonomía es un requisito para la intervención estatal exitosa y que los reveses de las políticas se explican por la resistencia social (Migdal, 1988: 24). A su vez, la intervención exitosa genera una resistencia que, finalmente, puede reducir la autonomía estatal (Rueschemeyer y Evans, 1985: 49).

Ello ocurre porque las intervenciones estatales que pasan la línea de lo permitido, aumentan la resistencia y la cohesión de la clase dominante (Hamilton, 1981: 307). Ella no sólo limita la autonomía estatal, sino que también convierte al Estado en una arena conflictiva (Hamilton, 1983: 23). El rol mediador entre clases también afecta al Estado. La presión que las distintas clases hacen sobre él pueden terminar balcanizándolo (Rueschemeyer y Evans, 1985: 64). La limitación de la autonomía estatal no solamente puede ser resultado de una reacción frente a la intervención en la economía. La percepción, por parte de la clase dominante,⁸ respecto a que el Estado está desarrollando intentos, incluso aparentes, por alterar las estructuras existentes, también provoca resistencia (Hamilton, 1983: 258).

Hacer referencia a las percepciones permite hablar de una autonomía potencial del Estado, en la cual el acento no necesariamente está en las condiciones en las que el Estado logra ser autónomo. Sólo basta la percepción de que es posible que la autonomía se materialice para que se genere una lucha política en torno al Estado. La incorporación de las percepciones y sus efectos en la política es útil para el contexto latinoamericano, en el cual la autonomía, antes que una característica, es un objeto de disputa entre el Estado y la sociedad (Davis, 1993: 63-64). Esto tiene incluso más sentido cuando se hace referencia al siglo XIX, en el que los estados estaban en proceso de construcción y

⁸ Para el caso latinoamericano, se debe tener en cuenta que las clases dominantes tienen relaciones con el capital extranjero presente en el país. Éste tiene la capacidad de presionar al Estado, razón por la cual se ha planteado que es capaz de inhibir su autonomía (Stepan, 1978: 23; Hamilton, 1983: 34-35).

no contaban con centros de poder ni burocracias consolidadas (López-Alves, 2000: 25). Así, no importa tanto si el Estado existente es fuerte o débil en términos de las capacidades de su estructura administrativa, sino que en relación a la sociedad, y si ella percibe lo percibe como un actor con intereses antagónicos o que se interpone a la consecución de los suyos.

FACTORES SOCIALES QUE INCIDEN EN LA AUTONOMÍA

La autonomía estatal no deriva solamente de factores propios del Estado, como las funciones que cumple para reproducir el modo de producción y la formación social, o de la existencia de un aparato administrativo capaz. Ella también se ve influenciada por la estructura de la sociedad, la relación existente entre las diferentes clases y las características de la economía. A continuación se tratan dos temas. El primero, es el surgimiento del bonapartismo. Entender por qué el Estado se consolida en contextos en los que impera la incertidumbre y en el que ciertas clases sociales se encuentran debilitadas para imponer hegemonía por sí mismas, servirá en el capítulo siguiente para hacer una reinterpretación del régimen portaliano y el posterior desarrollo político del Chile del siglo XIX. El segundo tema apunta a cómo la economía limita la acción del Estado y cómo una situación excepcional –el surgimiento de una economía rentista– lleva a su autonomización. Ello cobra relevancia para entender los efectos que la expansión territorial, ocurrida en Chile en la década de 1880, tuvo en la relación entre el Estado y la sociedad.

El bonapartismo

El bonapartismo es un concepto desarrollado por Marx para explicar una situación específica de la relación entre Estado y sociedad y entre las clases sociales. En su análisis de la situación política francesa bajo Napoleón II, Marx identificó tiempos normales y otros críticos. En los primeros, el Estado es un instrumento de la clase dominante. En los segundos, logra aumentar su autonomía (Pérez-Díaz, 1978: 90) en un grado excepcional (Lerner, 1979: 1324). El momento crítico al que Marx se refiere es la situación francesa, en la década de 1840, en el que la burguesía perdió su unidad como bloque de poder. En específico, su incapacidad para hacer alianzas en el Congreso con el campesinado, la llevó a apoyar a una burocracia autoritaria con suficiente fuerza para

imponer un orden en su nombre (Pérez-Díaz, 1978: 61).

A partir de la descripción que Marx hace de los acontecimientos, se ha planteado que el bonapartismo implica una situación en la que, ante la incapacidad de la clase dominante para imponerse por sí misma, y en la que hay un equilibrio entre clases, el Estado adquiere un grado de autonomía que le permite mediar entre ellas y actuar en nombre de la burguesía (Miliband, 1969: 93, 1983: 10; Poulantzas, 1978: 259). La clase dominante debe aceptar la autonomía estatal, pues ésta es la única forma a través de la cual puede eliminar las amenazas que se levantan contra su dominio (Miliband, 1983: 67-68; una versión aplicada al caso latinoamericano se encuentra el régimen burocrático autoritario de O'Donnell, 1988: 30-31).

Una cuestión que no es clara respecto a esta delegación que el Estado recibe apunta a su duración. Para Miliband, dado que el bonapartismo surge en situaciones excepcionales, éste no tiene un carácter permanente (1983: 43). Aunque parece lógico, el argumento de Miliband tiene dos problemas. El primero, es que, como el mismo Marx reconoce, el Estado es capaz de concentrar recursos para sí (Nervo Codato y Monseff Perissinotto, 2002: 57-61). El segundo radica en el hecho que, como el mismo Miliband señala, el Estado tendría poder propio (1983: 41). De esta forma, no sería extraño que la clase dominante no fuese capaz de revertir tan fácilmente la delegación hecha a favor del Estado.

La cuestión de la reversibilidad de la delegación es clave para analizar el régimen portaliano. Cuando éste acabó, la clase dominante a buscar buscó limitar al Estado. Sin embargo, éste ya tenía suficientes capacidades para hacer que el fin de la delegación no fuese una cuestión a resolverse con tan sólo la manifestación de voluntad de terminar con la cesión. El siguiente capítulo aborda ese punto. De momento, basta destacar que una de las lecciones que el bonapartismo entrega sobre el análisis de la autonomía estatal es que ésta se relaciona con la unidad de clase y que, además, debe ser analizadas en relación a contextos específicos (Lerner, 1979; Prechel, 1990: 650), a los clivajes y a las relaciones existentes en la sociedad en un momento determinado (Rueschemeyer y Evans, 1985: 65; Stepan, 1985).

Estado, economía y autonomía

El Estado moderno tiene una relación estrecha con la economía capitalista, que parte con la aparición simultánea e interrelacionada de ambos (Braudel, 1984a, 1984b;

Wallerstein, 1979). Ello ha hecho que el Estado dependa de la economía capitalista para subsistir (Hamilton, 1983: 21). El desarrollo de funciones críticas, como hacer la guerra, es posible en la medida que exista actividad económica de tipo capitalista, monetización y créditos disponibles (Tilly, 1990: 85). Por ello, el Estado asegura la reproducción del capitalismo, a través de políticas que tienen como objeto la promoción de la acumulación de capital (Offe, 1984: 120-121; véase también Block, 1980: 230-231; Valocchi, 1989: 350-354; Barrow, 1993: 58-59).

Así, la autonomía estatal tiene como límite la lógica capitalista. Sin embargo, existen ciertos escenarios que permiten superar dicha barrera. Un primer grupo de condiciones apunta a momentos especiales, en los que la acción autónoma del Estado es necesaria, como los casos de guerra, depresión económica y reconstrucción (Block, 1980: 232). Por otro lado, el Estado puede verse liberado cuando hay incertidumbre respecto a las características de las estructuras sociales. En ellas, surge una autonomía de carácter estructural, en la que el Estado es capaz de controlar la economía. Sin embargo, esta autonomía no es completa, pues el aumento del capital privado puede volver a reducirla. En formaciones sociales todavía no determinadas, como las sociedades postcoloniales, el Estado puede gozar de cierta autonomía, pero la presencia del capital extranjero logra limitarla en la medida que va aumentando su presencia (Hamilton, 1981: 310; 1983: 23).

La autonomía sólo puede ser completa si el Estado es capaz de asegurar su existencia de una forma tal en que no dependa del rendimiento de la economía. Esta situación ocurre en los llamados estados rentistas. Aunque la categoría Estado rentista ha sido utilizada para los estados petroleros del mundo árabe, lo cierto es que estos no son los únicos casos existentes en la historia. En América Latina del siglo XIX, el Perú en la época del guano y el Chile de la época del salitre pueden ser considerados casos de estados rentistas. Ellos se caracterizan por contar, en primer lugar, con una economía en la que existe una renta que ocupa un lugar preponderante. Ella tiene un origen externo al país. Por último, una minoría participa en la generación de la renta, mientras la mayoría participa en el proceso de redistribución (Beblawi, 1987: 51). El Estado no necesita extraer impuestos de la economía interna, pues gracias a la parte de la renta que obtiene, cuenta con una fuente de ingresos que le permiten asegurar su funcionamiento. Así, se libera de la presión que pueden ejercer los sectores más importantes en la estructura tributaria (Beblawi y Luciani, 1987; Beblawi, 1987; Barkey y Parikh, 1991; Shambayati, 1994).

Existen dos características de la renta que permiten la autonomización estatal. En primer lugar, el hecho que ella no es resultado de un proceso productivo, sino que proviene de la propiedad de un bien. Es una especie de “regalo de la naturaleza” (Beblawi, 1987: 49). En segundo lugar, está el que la renta tiene su origen en el extranjero (Beblawi y Luciani, 1987: 10; Shambayati, 1994: 308). Así, el Estado no tiene que preocuparse por el desempeño económico de la economía nacional, pues éste no incide en el rendimiento de la renta. Así, puede dismantelar su sistema impositivo, como de hecho lo han hecho los países petroleros (Garaibeh, 1987: 194), limitando, de esta forma, la capacidad social de presión frente al Estado (Luciani, 1987: 70). Por estas características, incluso, el Estado es capaz de inhibir la aparición de grupos de presión que levanten reivindicaciones económicas (Shambayati, 1994: 307-308). En este contexto, los límites a la autonomía no provienen de la sociedad misma, sino que de potenciales amenazas para la continuidad de la renta (Barkey y Parikh, 1991: 539-540).

Un último punto a destacar respecto a los estados rentista apunta al desarrollo de un aparato administrativo. Gracias a la renta, es posible impulsar un proceso de desarrollo institucional sostenible, que aumenta el nivel de complejidad de la estructura estatal y permite desarrollar una serie de políticas. Ellas se explican, más que por las presiones de grupos sociales, por la disponibilidad de recursos fiscales a ser gastados (Beblawi y Luciani, 1987: 6; Luciani, 1987: 74). Sin embargo, este desarrollo institucional no necesariamente implica el aumento de las capacidades estatales. Shambayati (1994: 309) afirma, a partir del caso de Irán, que los estados rentistas, precisamente debido a su autonomía, no tienen capacidades extractivas ni instituciones cooptativas.

En los capítulos siguientes, se verá que en el Chile de la década de 1880, la aparición de una renta, en lugar de inhibir el surgimiento de conflictos económicos entre el Estado y la sociedad, los agudizó. Tampoco aplica lo referente a las capacidades, pues el Estado chileno tenía capacidades para penetrar la sociedad desde antes de la obtención del salitre. Incluso, como se verá, es posible afirmar que, aunque la rentización de la economía chilena llevó al dismantelamiento del sistema impositivo, también provocó una complejización del aparato estatal y llevó a un intento por mejorar las capacidades estatales para gestionar sus finanzas.

BUROCRACIA: ¿AUTONOMIZACIÓN O NEUTRALIZACIÓN DEL ESTADO?

La burocracia es un término que ha sido utilizado para describir más de un objeto. En la

politología norteamericana se lo usa para hacer referencia o al aparato administrativo del Estado o al conjunto de funcionarios a cargo de la gestión estatal. Si bien ello puede entenderse por el hecho que la administración pública avanzó en el mundo occidental, desde mediados del siglo XIX, hacia la adopción de un modelo burocrático, lo cierto es que este uso es incorrecto y genera confusión. Por una parte, olvida que la burocracia es una forma de organización que existe tanto en la esfera pública como en la privada; además, es incapaz de describir el proceso de desburocratización al que las administraciones públicas han sido sometidas en las últimas décadas del siglo XX; y por último, tiende a confundir una forma de organización con el grupo de personas a cargo de ella.

En este libro, burocracia hace referencia a la forma de administración, que puede ser adoptada por organizaciones públicas o privadas, y que tiene por características: 1) Estar organizada por sectores jurisdiccionales estables y contar con un personal organizado en base a normas legales o administrativas; 2) La existencia de una jerarquía de mando clara; 3) Fundar su actuar en documentos escritos, los que junto a los funcionarios forman una “repartición”; 4) Definir a la administración de un cargo como una tarea especializada; 5) Requerir que esa tarea especializada sea de dedicación exclusiva, creando así carreras administrativas; 6) Establecer los cargos a partir de normas generales, estables, precisas y que pueden ser aprendidas (Weber, s/f: 3-8).

La especialización y la racionalidad son las bases de la actuación de la burocracia. Por ello, con la adopción de la burocracia en la administración estatal se termina con las concesiones a privados, como la privatización del cobro de impuestos, la venta de cargos y la delegación de la administración a favor de ciertos vasallos. Ello va de la mano con el hecho que la burocracia surge en un contexto de aparición de las masas, repudio hacia los privilegios y el fin del análisis de situaciones a partir del “caso por caso”. Al contrario, lo que se impone es la impersonalidad de las normas, el fin de los privilegios y rangos, y una administración que elige a sus funcionarios a través de exámenes racionales, técnicos y especializados, y no porque estos sean “notables” (Weber, s/f: 70-74, 112-113).

La burocracia entendida como cuerpo funcionario no será considerada en este libro, por dos razones. En primer lugar, porque el foco de atención está puesto en los rasgos organizacionales de la burocracia y su avance en la administración del Estado, y porque asimilar la burocracia con un conjunto de funcionarios tiene ciertos problemas. En segundo término, porque el rol preponderante que se le da a los funcionarios en una

serie de estudios, referenciados anteriormente al tratar al enfoque estadocéntrico, se sustenta en los lugares que ocupan dentro del Estado. Si los funcionarios alcanzan el rol fundamental que estos trabajos les asignan es gracias a que tienen a su disposición recursos derivados de las prerrogativas propias de los cargos que ocupan y de las capacidades estatales que pueden utilizar (Mann, 2003; Nordlinger, 1981: 31; Geddes, 1990: 232). En otras palabras, son las características organizacionales las que permiten o inhiben a estos funcionarios para actuar a partir de sus intereses. Además, se debe considerar que, tal como lo plantea Mann (1993: 9, 51-53, 55), el Estado debe ser analizado a partir de sus rasgos organizacionales en lugar de centrarse en su elite, pues eso lleva al riesgo de reificar la autonomía estatal.

En el resto de esta sección se analizan los efectos políticos derivados de las características propias de la burocracia. En primer lugar, se presta atención a la forma en que ellas pueden llevar a la autonomización estatal. Con posterioridad, se pasa a estudiar cómo esas mismas características, junto a una serie de prescripciones éticas sobre las funciones de la administración del Estado, pueden materializarse en reformas administrativas que buscan que la acción del Estado, especialmente su burocracia, no goce de márgenes de discrecionalidad. Al contrario, la burocracia puede llevar a que la acción estatal esté restringida por normas racional-legales. Este resultado, en lo que queda del libro, es denominado neutralización del Estado.

La burocracia y la autonomización del Estado

La burocracia es un tema central en la literatura sobre autonomía del Estado. El trabajo de Weber es el punto de partida en este tópico (aunque Poulantzas lo combina con notas de Marx, Engels y Lenin respecto al tema). Mientras el enfoque estadocéntrico identifica a la burocracia como una fuente de la autonomía del Estado (Skocpol, 1979, 1985; Rueschemeyer y Evans, 1985; Evans, 1995), Poulantzas (1978: 351) afirma que ésta radica en la burocracia

En lo que no concuerdan es en el grado de autonomía lograda. Desde una mirada estadocéntrica se afirma que los funcionarios del Estado, si provienen de una clase distinta de la dominante, pueden hacer uso de los medios administrativos del Estado para actuar autónomamente (Trimberger, 1978; Skocpol, 1979; Kaplan, 1985). Para Poulantzas (1978: 357-358), en tanto, no existe posibilidad de una autonomía total, aun cuando sus funcionarios no provengan de la clase dominante, pues el poder que la

burocracia concentra no es propio, sino social, lo que le impide actuar como una clase social, salvo en situaciones excepcionales, como el bonapartismo, o en períodos en los que ocurren catástrofes. El rol de la burocracia, en su opinión, es soportar la forma que adquiere el Estado capitalista.

Para entender por qué la burocracia lleva a la autonomía del Estado, es necesario mirar a las características del cuadro administrativo en la tipología de dominación de Weber. Las características de ese cuadro, en particular las normas que regulan su funcionamiento y los orígenes sociales y las relaciones que establecen con el señor, son de vital importancia, pues de ellas depende donde radica el poder. Ni en la dominación carismática ni en la tradicional, el cuadro administrativo cuenta con definiciones claras respecto a sus funciones y competencias. Al contrario, importa más la lealtad mostrada al señor (Weber, 1992: 182-185). En esta indefinición, se da una lucha entre el señor y la nobleza respecto al control de la administración del Estado. El señor, más que un grupo especializado, necesita un cuerpo proveniente de grupos sociales diferentes a la nobleza, para así procurar fidelidad y evitar que el cuadro administrativo se apropie de los medios administrativos, es decir, debe luchar contra la estamentalización, porque ella va en directo detrimento de su propio poder (185, 708, 772-773, 784)

En el caso de la dominación racional legal, el problema de la estamentalización no existe, ya que una de las características de la burocracia⁹ es la separación de los funcionarios respecto a la propiedad de los medios administrativos. Tampoco importa la lealtad al señor, porque el dominio se ejerce en base a derechos instituidos de modo racional. Quien obedece, no sigue a una persona sino que al “cosmos de *reglas* abstractas” que es el derecho. Por su parte, el cuadro administrativo también está sujeto al derecho para ejercer el dominio. En él, encuentra delimitadas las competencias a su cargo (sus deberes objetivos), la jerarquía que lo ordena, la retribución monetaria que permite su separación respecto a los medios de administración, así como los criterios que rigen su selección y promoción (Weber, 1992: 173-175).

La autonomía de la burocracia estatal ocurre gracias a la imposición de criterios de organización y funcionamiento basados en una lógica racional-legal, que aíslan a la burocracia de a la sociedad (Evans, 1995). Además, la burocracia concentra una serie de funciones que evitan que las decisiones de carácter económico sean tomadas sin pasar

⁹ Aunque se refiere solamente a la burocracia, para Weber la dominación racional-legal también puede ejercerse a través de otras formas, como el nombramiento de funcionarios por suerte o elección, o a través del Parlamento, comités y otras formas. El punto central para que exista dominación racional-legal es que la “...competencia esté fundada en reglas estatuidas” (1992: 708).

por manos de las autoridades estatales (Wallerstein, 1979: 192).

La interpretación de la autonomía basada en los rasgos organizacionales de la burocracia ha sido un foco de discusión dentro de la literatura. Por una parte, Gouldner (1954: 20) afirma que uno de los grandes problemas de Weber es creer que la burocracia es neutral a la cultura y afirmar que existen fines de la burocracia. En ese sentido, plantea que es necesario entender de quién son los intereses que son presentados como propios de la burocracia. En ese sentido, generalmente se retoman las definiciones de Marx en el sentido que la burocracia es un instrumento cuyo fin es mantener el status quo, y que además está formada por un grupo social, los funcionarios, que tienen una posición parasitaria, al no formar parte del proceso productivo (Mouzelis, 1967: 8; Lefort, 1984: 20).

A pesar de estas críticas a la mirada organizacional impulsada por Weber, es un hecho que la lógica racional-legal lleva a que la burocracia se separe de quienes tienen a cargo la dirección política del Estado. De esta forma, como se muestra a continuación, la burocracia no solamente puede impulsar la autonomización, sino que también la neutralización del Estado.

El Congreso y el control del Ejecutivo sobre la administración pública

Weber, junto con destacar la superioridad burocrática y proclamar su avance como un proceso irreversible (1992: 1060, 1072-1073), se detuvo en una cuestión que le preocupaba: el creciente poder que la burocracia logra tomar, gracias a su especialización y la incapacidad de personas externas para tratar de igual a igual con ella temas que requieren conocimiento especializado (p. 178).¹⁰ Por esto, se preguntó cómo ejercer control, de forma de salvaguardar la libertad individual frente a la creciente burocratización (1992: 1075).

Éste es un tópico que ha aparecido recurrentemente en los estudios sobre burocracia. La literatura, a partir del hecho que los funcionarios estatales pueden no seguir las normas o reinterpretarlas (Riggs, 1963: 151; Peters, 2001: 225), se ha preguntado si la burocracia es un instrumento o si es una autoridad en sí misma (Jacoby, 1973: 159; Heady, 2000). Así, el análisis ha traspasado el ámbito meramente

¹⁰ Existe una vertiente reciente en el estudio de la autonomía estatal que plantea, al igual que Weber, que las discusiones sobre temas públicos, cada vez más, se remiten a cuestiones técnicas que requieren de conocimiento experto. Así, los funcionarios del Estado se liberan de presiones, pues la sociedad es incapaz de participar en discusiones de políticas. Véase DeCanio (2000, 2006, 2010).

administrativo, expandiéndose a temas como la relación entre instituciones del Estado y los efectos de la burocracia sobre funcionamiento de los sistemas políticos. Se ha planteado que a mayor poder burocrático hay menos democracia (La Palombara, 1963: 22), y en un contexto de administración para el desarrollo se ha destacado la necesidad de contar con un “crecimiento balanceado”, en el que las instituciones no burocráticas no se vean ahogadas y puedan ejercer un control efectivo sobre la burocracia (Riggs, 1963: 120).

Aquí importan dos formas de control sobre la burocracia. La primera de ellas es el control parlamentario. A ello se suma el intento por establecer prescripciones sobre los roles que le caben a la burocracia dentro del juego político y a los políticos en el ámbito administrativo. Esas ideas fuerza importan porque pueden materializarse en reformas administrativas que tienen como resultado la neutralización estatal. En esta sección, la atención se centra en el control parlamentario.

En su relación con el Ejecutivo, el Congreso puede llevar adelante tanto una política negativa, como una positiva. La primera se da en contextos en que no tiene capacidades para controlar la marcha del gobierno, por lo que sus únicas posibilidades de influencias provienen de la negación de los presupuestos y las leyes. Sin embargo, cuando el parlamentarismo está instituido, puede ejercer una acción positiva. En la medida que el Ejecutivo dependa de su consentimiento y exista una selección parlamentaria de los jefes de gobierno, el Congreso es capaz de llamarlos a informar a comités, pudiendo hacer efectiva su responsabilidad y controlar su acción (Weber, 1992: 1095). A esta capacidad, Weber la llamó “derecho de encuesta”. A través de este derecho, los parlamentarios están en condiciones de estar al tanto de conocimientos profesionales y de hechos propios del ámbito administrativo, y así ejercer influencia en la marcha de la burocracia (1099-1100; véase también Riggs, 1963: 145). Gracias a ello, dice Weber, es posible ejercer un control sobre la burocracia y darle un carácter público a la administración (1992: 1110-1111).

Esta estrategia ha sido ensayada, con éxito, en Estados Unidos. Durante el siglo XX norteamericano, se vivió una lucha entre el Ejecutivo y el Congreso en torno al control de la administración pública (Rosenbloom, 2000; Cejudo, 2005). Ella enfrentó a dos poderes que buscaban obtener para sí la hegemonía sobre un aparato administrativo al que se veía crecer con el *New Deal*. Las agencias estatales obtuvieron la capacidad de dictar normas relativas a su sector de intervención. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el Congreso intentó establecer mecanismos de control. A través de la

Ley de Procedimientos Administrativos, de 1946, se estableció, y en base a su nueva capacidad de dictar normas, la concepción de las agencias públicas como extensiones del Congreso. El mismo año, mediante la Ley de Reorganización Legislativa, se reformó la organización del trabajo parlamentario, en particular la estructura de comités, y se establecieron equipos profesionales de apoyo parlamentario, logrando así el Congreso poder controlar la marcha administrativa (Rosenbloom, 2000; Cejudo, 2005: 743-744; Ferraro, 2006: 86).

El esfuerzo realizado en Estados Unidos tiene la implicancia de entender que la administración pública no es parte del poder Ejecutivo, sino que es una esfera distinta, y que por lo mismo debe estar bajo la tutela del Congreso (véase Rutgers, 2000). El que se inste al control de la administración a través del Congreso no es algo casual, sino que tiene que ver con ciertas características propias del Congreso como institución. Éste, más que una entidad estatal es un espacio donde habita la sociedad civil (Jocelyn-Holt, 1999a), y en el cual los dominados dan su aceptación a la dominación ejercida por el Estado (Weber, 1992: 1095).

El concebir al Congreso como un espacio no estatal tiene dos consecuencias para el análisis que se desarrolla en este libro. La primera tiene relación con el concepto de autonomía estatal. Si el Congreso es un espacio de presentación social, especialmente de la clase dominante, en circunstancias en la que el ejercicio de la política se encuentra limitado, como en el Chile decimonónico, entonces la autonomía del Estado debe ser entendida como algo que se aloja en el poder Ejecutivo (véase sobre este punto Miliband, 1977: 84), pues es ahí donde el Estado impulsa acciones o cumple funciones que afectan los intereses de la clase dominante. Esta cuestión es fundamental para argumentar que el conflicto entre Balmaceda y el Congreso fue una disputa en torno a la capacidad del Estado para actuar autónomamente.

La segunda consecuencia es que la relación Ejecutivo-Congreso más que una cuestión tipo interinstitucional, debe ser entendida como un intercambio entre Estado y sociedad. En el caso que ambos espacios estén dominados por distintas fracciones, lo que se da es una lucha entre éstas por el control del Estado (el Ejecutivo). El Congreso puede, en este escenario, actuar como un instrumento para controlar que el Estado no actúe contra la clase dominante (Poulantzas, 1978: 303-305, 313). Así, un mayor control parlamentario de la acción estatal y su aparato administrativo pueden llevar a una neutralización del Estado.

El control burocrático a partir de prescripciones normativas

La burocracia ha sido rodeada por una serie de prescripciones que han buscado neutralizar su capacidad para actuar autónomamente. Como plantea Mann (1993: 481-482), el crecimiento de la infraestructura estatal solamente ha sido posible en la medida que se lo ha hecho compatible con una ideología que propugna la libertad individual y la neutralidad del Estado. En lugares como Gran Bretaña, el Estado pudo hacerse cargo de problemas sociales sólo en la medida que fue capaz de presentar sus medidas centralizadoras bajo una justificación de orden moral.

La principal prescripción que se ha utilizado para frenar a la burocracia es la llamada “dicotomía política-administración”. Ella es objeto predilecto de los teóricos de la administración pública, pues tiene implicancias prácticas tanto para la actuación de la administración como para el desarrollo disciplinario (sobre el debate reciente respecto a estos temas véase como ejemplo, Rutgers, 2000, 2001; Overeem, 2005, 2010; Svava, 2006). No obstante, este debate no sólo es foco de atención de comunidades académicas. También se desarrolla en el ámbito político, sobre todo en el terreno de las evaluaciones que los actores políticos hacen sobre la marcha administrativa. La dicotomía entrega definiciones claras respecto a qué es, o más bien qué deben ser, la política y la administración. Aunque existen varias versiones, cuyas características responden a las características culturales en las cuales operan (véase Rutgers, 2000: 290-292, 297-300; Overeem y Rutgers, 2003: 162-176), lo que es común es que cada una de las variantes de la dicotomía es que entregan a los actores políticos elementos a través de los cuales pueden establecer la “pertinencia” de la relación que se da en un momento determinado entre estas dos esferas (Overeem y Rutgers, 2003: 161).

Para Overeem (2005: 311-313, 322), el objetivo central de la dicotomía es la neutralidad política. En su opinión, ella se logra si se delimita qué es política y administración, de forma que los funcionarios actúen imparcialmente en los asuntos políticos. Sin embargo, éste no es el único resultado que se puede lograr. La dicotomía, en una versión cercana al movimiento de la administración científica, fue usada en los Estados Unidos, durante la década de 1930, para alejar a los políticos de la administración (Svava, 1998: 51-54). En cambio, en los escritos de Weber la distinción entre una esfera política y otra administrativa apunta a la cuestión del control de la administración. La solución de Weber apunta a identificar al funcionario como un ejecutor de medidas decididas por otros. Así, se lo aleja de la política y se establece su

dependencia respecto a ella, pues en ella está el campo de decisión. En su opinión, el control sobre la burocracia es deseable porque ésta “...ha fracasado por completo allí donde se le han confiado cuestiones políticas” (1992: 1076, 1099).

En el capítulo 5, principalmente, se verá que esta discusión no fue ajena al Chile de la década de 1880. En un contexto de creciente actuación del Estado y de rechazo al poder presidencial, surgió tanto en el mundo político como en el académico una serie de posturas que, a partir de la separación entre política y administración, buscaron limitar la injerencia presidencial en la administración pública, a partir de la demarcación de esferas de acción y del impulso de reformas de carácter burocrático.

La neutralización a través de reformas burocráticas

Anteriormente se planteó cómo la burocracia puede llevar a autonomización del Estado. La adopción de la burocracia puede, al mismo tiempo, limitar la posibilidad de la aparición de la autonomía. El resultado puede ser la inhibición del uso político de la burocracia, por parte de actores como el Ejecutivo, así como la limitación de las actuaciones de los funcionarios a ámbitos meramente administrativos. Esta amplia gama de efectos responde al hecho que la burocracia es incapaz de generar efectos políticos por sí misma. Estos, más bien, dependen de las orientaciones que ella recibe (Weber, s/f: 88; Letelier, 1917).

Algunos rasgos propios de la burocracia, como el que los funcionarios sean nombrados y promovidos en base al mérito, que tengan a su cargo solamente la ejecución de medidas decididas en el ámbito político, y que no se involucren en cuestiones política, son fundamentales para lograr la neutralidad política de la administración (Overeem, 2005). De igual forma, la especialización del personal administrativo puede llevar a una fragmentación del servicio civil y una redistribución de poder entre Ejecutivo y Congreso, aumentando el control que el segundo tiene sobre la administración pública (2005: 741).

Lo que Bernard Silberman (1993) ha calificado como estrategia de racionalización con orientación profesional es un ejemplo de neutralización del Estado. Esta estrategia avanza en la especialización de la gestión del Estado a través de la contratación de profesionales altamente especializados. Así, por una parte, se cuenta con un grupo de funcionarios capaz de cumplir sus funciones y, al mismo tiempo, se evita la conformación de una burocracia autónoma, pues los criterios de actuación son

controlados desde fuera del Estado por las comunidades profesionales. Igualmente, el ingreso del personal es más flexible, eliminando la posibilidad del surgimiento de un monopolio estatal del conocimiento especializado. Así, también se termina neutralizando al Estado (Silberman, 1993: 12-14, 72-74).

Este tipo de reformas, según Silberman, se desarrolla en contextos en los que existen partidos políticos luchando por el poder a través de elecciones regulares, como lo son los casos por él analizados, Estados Unidos e Inglaterra durante el siglo XIX. Un factor importante en el avance de este tipo de reformas es la crítica que la oposición hace de la corrupción en el nombramiento de funcionarios públicos y la presión que ejerce para avanzar hacia formas de racionalización del Estado que permitan su control (Silberman, 1993: 70-71).

La racionalización de orientación profesional hace que el Estado se presente frente a la sociedad a partir de los criterios de “cientificidad” y “neutralidad”. Así, la autoridad estatal descansa en la experticia y no en la arbitrariedad y la coerción (Silberman, 1993: 420-421). Esto no es solamente un cambio retórico, con el objeto de legitimar la acción del Estado frente a la sociedad. En la medida que esa “cientificidad” está dada por conocimientos que no son monopolio estatal, sino que de un grupo social (los profesionales), la actuación del Estado puede verse limitada a lo aceptado por el cuerpo de conocimiento que conforma la ciencia en cuestión, y de esta forma la sociedad puede llamar al orden al orden, cuando se abandona el campo de lo “científicamente aceptado”.¹¹

En esta sección se ha mostrado que la burocracia y la racionalización de la gestión estatal en general, no sólo le entregan al Estado capacidad para poder imponerse frente a la sociedad. Dado el hecho que se basa en una actuación sujeta a normas racionales, su avance puede significar un control de la acción estatal. Éste puede ser impulsado por sectores políticos que, desde fuera del poder, buscan limitar la capacidad de quienes están a cargo del Ejecutivo de controlar la burocracia y sacar provecho político de esta situación. En la medida que estos esfuerzos establezcan prescripciones sobre los límites de las esferas la política y la administración, y se impulse el control parlamentario, la

¹¹ La incorporación de conocimiento especializado a la gestión del Estado también tiene implicancias para el balance entre partidos políticos. Silva (2008), a partir del análisis de la política chilena desde la década de 1920 en adelante, especialmente en los períodos donde el país ha vivido en democracia, ha planteado que en contextos de polarización política y de una relativa igualdad de fuerza entre partidos, el estamento de tecnócratas a cargo de la gestión estatal se ha constituido en una especie de campo intermedio entre las fuerzas políticas. Además, plantea que debido a que estos tecnócratas han gozado de un grado de autonomía, han podido asegurar la consecución de objetivos políticos buscados por los partidos.

instauración de una burocracia puede llevar a la neutralización estatal.

LAS CAUSAS DE LA BUROCRATIZACIÓN

La burocratización ha sido explicada, principalmente, como un fenómeno que se manifiesta cuando en la sociedad se encuentran presentes ciertas condiciones que hacen que la adopción de la burocracia sea conveniente. Sin embargo, más allá del reconocimiento general del rol que cumple la complejización de las sociedades, no existe algo similar a una teoría acabada. Eso sí, es posible identificar dos vertientes: una que se centra en cuestiones de orden social, y una segunda que coloca su atención en factores políticos.

Ni siquiera Weber fue tajante en esta cuestión. Aunque su análisis se centra de manera principal en cuestiones sociales, también reconoce que la burocratización responde a intentos de los señores patrimoniales por librarse de la presión de sectores sociales poderosos (Weber, 1992: 782-783, 826; véase también Trimberger, 1978: 44-45, 54; Skocpol, 1979: 47-48). Incluso, plantea la necesidad de desarrollar una agenda futura de investigación dedicada a responder si las estructuras administrativas son determinadas económicamente, políticamente, o por lógicas autónomas relativas a las estructuras técnicas (s/f: 119).

Explicaciones sociales de la burocratización

La burocratización es un fenómeno que ha sido descrito por ser de carácter gradual y permear a todas las instituciones sociales (Mouzelis, 1967: 18). Tiende a la imposición de un marco social homogéneo en el cual imperan ciertas características organizacionales. Entre ellas, destacan el aumento del número de autoridades y agencias, la organización de la producción y los servicios, especialmente en el campo industrial (Torstendahl, 1991: 193), el aumento del trabajo asalariado, la proliferación de la subdivisión funcional dentro de las organizaciones, la internalización de departamentos a las estructuras organizacionales (Bendix, 1963: 211), la reglamentación y la aparición de una estructura de autoridad (Lefort, 1984: 20).

Gouldner (1954), a partir de un estudio de caso, identificó una serie de características que llevan a la instalación de normas burocráticas en las organizaciones. Sin embargo, estos procesos no ocurren en el vacío. La literatura, partiendo por el

mismo Weber, sitúa a la burocratización en un contexto de cambio social. Torstendahl (1991: 60-61) la define como un cambio en los sistemas sociales a través de un cambio administrativo, y plantea que para que ello ocurra, se requieren ciertas condiciones sociales. Jacoby (1973: 9), citando a Alfred Weber, afirma que la burocracia surge cuando se requiere de una agencia central que sea capaz de enfrentar problemas. El mismo Jacoby (1973: 197), acepta la importancia del entorno y afirma que la burocratización es un fenómeno social, tanto en el ámbito público como el privado, de pérdida de contacto entre las personas y de surgimiento de un tercer actor que interviene en las relaciones sociales.

La burocracia no puede actuar en cualquier estructura social. Aunque en las sociedades tradicionales existen ciertos pasos hacia la burocratización, lo cierto es que este proceso no logra avanzar totalmente (Skocpol, 1979: 161). Ello se explica por el hecho que la burocracia y la lógica racional que le da forma, se contraponen a la tradición y los privilegios propios de las formas de dominación tradicional. Al contrario, la burocracia actúa en un contexto de igualdad ante la ley (Silberman, 1993: 45-47), y se arroga para sí una serie de funciones sociales que antes estaban en manos de los privilegiados (Jacoby, 1973: 18).

Para Weber, el avance de la burocracia es un fenómeno constante, pero no inevitable, que se funda en su superioridad en comparación con otras formas de organización (s/f: 47; 1992: 816). Afirma que “El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones como la máquina es a los modos de producción no mecanizados”, dado el hecho que es capaz de ofrecer una serie de ventajas:

Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional. Incluso, tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio ad honorem formalmente no remunerado (Weber, s/f: 47-48).

Aunque no reconoce un sólo camino que lleve a la burocratización, Weber sí establece un patrón que explica este proceso. En su opinión, “...las progresivas exigencias que se plantan a la administración se deben a la complejidad cada vez mayor de la civilización...” (s/f: 43). A partir de esta idea, enumera una serie de factores que

impulsan la burocratización.

El primero es de orden político-militar. La eliminación de enemigos internos y externos, una cuestión clave en la formación del Estado (véase Tilly, 1985, 1990), ha implicado la conformación de ejércitos, que, por una parte, han llevado a la especialización y profesionalización de la actividad militar (Weber, 1992: 765; Mann, 1993: 422) y, por otro lado, han generado un impulso en el ámbito civil, pues la necesidad de financiar la guerra ha llevado al desarrollo de la hacienda pública (Weber, s/f: 42; véase también Trimberger, 1978: 65-75; Skocpol, 1979: 50).

La profesionalización militar, sin embargo, no implica que la burocratización lleve a un Estado militar. Si bien ello ocurrió en una primera etapa del proceso de burocratización de los Estados europeos, durante el siglo XIX el foco civil del Estado moderno fue el que, finalmente, se impuso. Aumentó el número de empleados civiles, se impulsó la burocratización –salvo en los altos puestos–, y el peso del gasto civil fue mayor al militar, concentrándose el Estado en desarrollar nuevas funciones, como la educación, junto hacer crecer la infraestructura estatal, los medios de comunicación materiales y simbólicos, industrias y los programas de bienestar social. Este crecimiento, en todo caso, no fue sostenido durante todo el siglo (Mann, 1993: 370, 375, 392, 447, 467, 472-473; Tilly, 1990: 115, 122; Raadschelders, 1998: 144).

La burocratización también se ve impulsada por factores económicos. Weber (1992: 765) propone varias explicaciones al respecto. En primer lugar, señala que lo que llama las clases sociales dominantes son irremplazables en la economía, cuestión que tiene como consecuencia que el personal del Estado sea elegido de otras clases, promoviéndose así la profesionalización de la gestión estatal.

Por otro lado, considera que la monetarización de las sociedades tiene efectos en el Estado (Weber, 1992: 761; Tilly, 1990). En la medida que existe una economía monetaria, es posible levantar sistemas metódicos de contribuciones, los que requieren de una estructura burocrática que los administre. Ello puede explicar, por ejemplo, que gracias al comercio surjan burocracias patrimoniales centralizadas (Weber, 1992: 830-831).

Otro punto relativo al rol de la economía en la burocratización dice relación con el hecho que la burocracia surge de la mano con el capitalismo. Weber, Marx (véase Poulantzas, 1978: 346), Braudel (1984a) y Wallerstein (1979), han planteado esa relación. Para Weber (1992: 1050), un Estado racional, fundado en el derecho y una burocracia profesional, es el único que puede surgir bajo el capitalismo. La aparición

conjunta entre una economía capitalista y una burocracia está dada porque ambas surgen cuando en una sociedad existe la posibilidad de hacer cálculos (Weber, 1992: 833; Blau, 1974: 45-46).

Otro factor a considerar para Weber es el surgimiento de ciertas condiciones sociales que llevan hacia la burocratización, como por ejemplo el nivel de riqueza de una sociedad (s/f: 44). La burocracia también gana terreno gracias a aumentos intensos y cualitativos de las tareas administrativas a cargo del Estado (s/f: 35-42) y por la imposibilidad técnica de otras formas de administración, como el gobierno de notables, de enfrentar nuevos desafíos provenientes de la urbanización. A ello se agrega que, en ciertas circunstancias, los vasallos piden al señor que cree delegaciones capaces de enfrentar el “desarrollo general económico y cultural” (1992: 805, 826).

Finalmente, Weber asocia la burocratización a la existencia de una serie de elementos funcionales y técnicos. Entre los primeros se encuentra la demanda por orden y protección. Cuando se logran estos objetivos, gracias a la función de policía, se asegura la existencia de una sociedad pacificada, lo que permite avanzar hacia una creciente burocratización. En particular, el Estado pasa a tomar funciones que antes estaban en manos de privados, como el aseguramiento de derechos y el impulso de políticas de seguridad social (s/f: 44).

Los elementos técnicos, por su parte, apuntan a los medios de comunicación, no solamente de transporte, como las vías terrestres y marítimas, sino que también a los que permiten la transmisión de información (en los momentos que escribe Weber, principalmente, el telégrafo y el teléfono). Para él, la posibilidad de comunicación en el territorio es una cuestión fundamental, aunque no suficiente, para la burocratización y para que el Estado pueda ser administrado de forma burocrática (s/f: 45-46). Entre los elementos técnicos también debe colocarse el aumento del uso de la escritura y el cálculo. Gracias a ellos, pueden surgir oficinas de hacienda, las que se transforman en núcleos de los cuales brota una administración centralizada y burocrática (1992: 828).

Los factores identificados por Weber han sobrevivido al paso del tiempo. La literatura sigue concibiendo a la burocratización como un efecto de la complejización social (Blau, 1974: 17). Se ha planteado que el impulso de reformas institucionales del Estado es fruto de momentos de crisis, es decir eventos disruptivos que cambian la capacidad del Estado para ejercer coerción o que mueven las fronteras de lo legítimo, de conflictos intra e interclase, y por la complejidad social que afecta capacidad de coordinación y comunicación (Skowronek, 1982: 10-11; véase también Rueschemeyer y

Evans, 1985: 62; Silberman, 1993: 19-20). También se ha destacado que la burocracia es superior a otras formas de gestión, pues permite aumentar los niveles de racionalidad de las decisiones y la capacidad de control y predictibilidad de las mismas. Por último, sigue vigente la tesis que afirma que la burocracia surge cuando existen estructuras y valores sociales que hacen posible su aparición (Silberman, 1993: 20-26).

Como se ha visto, la burocratización no es solamente un fenómeno intraorganizacional. Al contrario, las formas que las organizaciones toman dependen del entorno en el que se encuentran insertas. La complejización de las relaciones sociales y el progreso material de las sociedades son elementos que permiten explicar el por qué la burocracia va ganando terreno.

La burocracia es un tipo ideal, lo que implica que es una construcción que toma en consideración ciertos rasgos observados de forma empírica y son desarrollados en un nivel de abstracción capaz de aplicarse en diferentes ámbitos. Por lo mismo, la burocratización no es un fenómeno que ocurre en plenitud. Es decir, no existen organizaciones que adopten todos los rasgos de la burocracia. Más bien, es posible observar ciertas características burocráticas, que permiten entender grados de burocratización en las sociedades y organizaciones (Blau, 1974: 41). A partir de esa idea, en el capítulo tercero, los factores identificados por Weber mostrarán ser útiles para explicar el proceso de burocratización desarrollado en Chile durante la década de 1880.

Una explicación política de la burocratización

Una perspectiva política del fenómeno de la burocratización se encuentra en los trabajos de Trimberger (1978) y Skocpol (1979). Aunque su foco de atención es el desarrollo de revoluciones, desde arriba y sociales, respectivamente, en ellos está presente el argumento que las burocracias fueron instaladas por funcionarios del Estado para debilitar a las clases dominantes de los casos que ellas analizan. Ambas argumentan que la burocracia se constituye en un instrumento a través del cual se puede terminar con las sociedades tradicionales.¹²

¹² La burocracia, según esta mirada, permite dismantlar el antiguo régimen porque tiene la capacidad de ordenar a la sociedad, y porque tiene la característica de perdurar en el tiempo, una vez que es instaurada, así como funcionar sin importar si existen revoluciones o invasiones (Weber, 1992: 178; s/f: 83; véase también Skocpol, 1979: 162-166). Para Weber (1992: 39; s/f: 83, 91), el cuadro administrativo en general y la burocracia en particular, son capaces de transformar las relaciones sociales en una asociación, es decir, una relación "...con una regulación limitadora hacia fuera... [cuyo] orden está garantizado por la

Una interpretación más desarrollada de la burocratización como un fenómeno político es propuesta por Bernard Silberman (1993) en *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Interesado en el fenómeno de la racionalización de la gestión del Estado y en la causa de las diferentes versiones que este fenómeno ha seguido en los casos de estudios por él seleccionados, Silberman parte por cuestionar la capacidad explicativa de los factores sociales antes mencionados. Al respecto, argumenta que ni la división del trabajo, ni el nivel de desarrollo económico existente en una sociedad, ni la fuerza del Estado, ni la cultura política de los distintos países tiene una gran capacidad explicativa respecto a los tipos de burocratización resultantes en diferentes países. El tipo de división del trabajo y el nivel de desarrollo económico en una sociedad no resultan una explicación confiable, si se tiene en consideración que Japón inició su burocratización a la par de su despegue industrial, mientras Estados Unidos y Gran Bretaña lo hicieron en una fase avanzada del desarrollo económico. La fortaleza del Estado tampoco funciona como factor explicativo, si se piensa que Gran Bretaña es un Estado fuerte y no tiene una burocracia tradicional, y Japón no lo es y si la tiene. Por último, la cultura política como explicación del tipo de burocratización existente no es capaz de contestar por qué Alemania, Francia y Japón, siendo países con culturas distintas, tienen burocracias similares. Por ello, Silberman afirma que las explicaciones deben buscarse en la política de las sociedades (1993: 8-9).

En su opinión, la racionalización de la gestión estatal es un proceso impulsado por quienes están en el poder para reducir la incertidumbre existente en un contexto marcado por el cambio político. Buscando explicar las diferencias en el camino seguido por Japón, Francia, Estados Unidos e Inglaterra, en el siglo XIX, Silberman construye un modelo en el que considera el cambio en el liderazgo político en momentos de alta y baja incertidumbre (cambios revolucionarios y cambios por resultado de elecciones, respectivamente). Para cada uno de ellos, reconoce una estrategia de racionalización: una con rasgos organizacionales y otra con de tipo profesional.

Cuando se reemplaza un régimen patrimonial, el proceso de toma decisiones existente, basado en información sustentada en la costumbre, no entrega certezas a los

conducta de determinados hombres [un dirigente y, eventualmente, un cuadro administrativo]...” (1992: 39). Es decir, logra imprimir racionalidad a la estructura social e imponerse sobre la sociedad en los ámbitos que pretende ocupar. En casos en los que la clase dominante es dependiente del Estado y sus altos puestos no son ocupados por miembros de ella, la acción estatal es capaz de impulsar el debilitamiento del antiguo régimen desde el Estado (Trimberger, 1978: 14-31, 41, 44-45, 60-61, 105; Skocpol, 1979: 100-109).

nuevos líderes, por lo que deben impulsar reformas administrativas que tiendan a una mejora de la información. Así, se apunta a la conformación de una estructura burocrática, que busca la diferenciación institucional, la obtención de autonomía para los líderes políticos y la especialización administrativa. Ello lleva a formar un aparato con rasgos weberianos.

Por su parte, la racionalización del Estado basada en una orientación profesional se da en un contexto en que existen reglas claras de sucesión políticas (elecciones), pero en el que la variación de las preferencias de los electores da un cierto margen de imprevisibilidad. En momentos en que existen cambios de liderazgo, para reducir la el rango de cambio en las decisiones, los líderes políticos sacan ciertos temas de la arena pública, para dejarlos en el ámbito administrativo. Sin embargo, para evitar la autonomía del aparato administrativo, en lugar de seguir la estrategia organizacional, se da prioridad al reclutamiento de profesionales y el ingreso lateral de expertos con conocimientos específicos, evitando así la especialización del personal a través de la carrera administrativa, pues ella genera una autonomía del personal del Estado.

La teoría de Silberman es bastante precisa en plantear que de las características de la estructura del Estado se derivan efectos de orden político. Este punto permitirá entender el por qué las reformas administrativas impulsadas por Balmaceda provocaron resquemores en la oposición. Sin embargo, esta perspectiva, al ser solamente política, limita su capacidad explicativa. Por una parte, al entender el surgimiento de burocracias únicamente en momentos bastante específicos, en los que ocurren cambios del liderazgo político, se está negando la posibilidad que ocurran cambios incrementales u otros realizados en momentos de estabilidad. En segundo lugar, no repara en que la administración del Estado es plural (Mann, 1993: 67-68). Así, es posible que existan solamente reformas parciales, y que en el aparato estatal convivan agencias públicas con características organizacionales con otras de tipo profesional. Por último, no es capaz de dar una respuesta al proceso de burocratización ocurrido en Chile en la década de 1880, en el que no ocurrió un cambio de elites gobernantes y se avanzó en lo que Silberman llama una orientación organizacional. Ello lleva a invertir la lógica de esta teoría, saliendo del campo político para encontrar las causas de la burocratización en los factores que él considera inútiles para los fines de su estudio.

CONCLUSIONES

En esta sección, se retoman algunas cuestiones tratadas con anterioridad, de forma de establecer algunos puntos que tienen utilidad para el análisis que se realiza en los capítulos restantes. En ellos, estas cuestiones se verán aplicadas al proceso político que finalizó en la guerra civil de 1891. De momento, aunque se hacen referencias periféricas al caso chileno, lo que importa es colocar el acento en el orden teórico.

Un primer punto a destacar es que el Estado no es ni un actor completamente autónomo ni tampoco es un mero instrumento bajo control de la clase dominante. La relación entre Estado y sociedad es mucho más compleja, y está marcada por una especie de influencia mutua entre estas dos esferas sociales. El Estado cumple un rol central en la sociedad, por ejemplo, llevando a cabo la función de dar cohesión a la formación social, garantizando el orden a la sociedad y extrayendo recursos de ella. Esto, sin embargo, no significa que el Estado logre dominarla. Incluso, las capacidades y el grado de autonomía estatal dependen de las características de la estructura social y de las relaciones y cohesión de las clases sociales.

En segundo lugar, se ha visto que, de acuerdo al marxismo estructuralista, el Estado tiene un sesgo a favor de la economía capitalista y la fracción dominante del llamado bloque de poder. Es quien genera las condiciones que permiten el dominio de clases, participando activamente en su cohesión, junto con mediar en los conflictos sociales, dándole respuestas a las demandas de las clases dominadas. Esto no solamente se aprecia en el Estado del capitalismo avanzado al que hace referencia el enfoque de la autonomía relativa, sino que también al Estado latinoamericano del siglo XIX, el que tuvo como principal función aglutinar a las distintas facciones económicas y territoriales y a los caudillos que surgieron tras la separación de las colonias americanas de la Corona española (Carmagnani, 1984). El punto sirve para dejar en claro que el Estado es un elemento clave para entender la política del período, por más que el sistema político haya sido oligárquico y liberal.

Un tercer punto, quizás el más importante para entender el conflicto de 1891, es que el Estado, por más que materialice la dominación de una clase social, tenga un sesgo estructural en su favor, y construya un consenso básico entre elites locales en conflicto, como en América Latina durante el siglo XIX, no favorece de igual forma a toda la clase dominante. Como plantea Poulantzas, dentro del bloque de poder existe una fracción dominante, que es la que se ve favorecida por la acción estatal. Por ello, el

Estado no es visto de igual forma por distintos sectores. Ello lleva, por una parte, a entender por qué el control sobre el aparato estatal puede convertirse en un tema central de debate en un país como el Chile del siglo XIX, en el que un grupo, aparentemente homogéneo, controlaba la política nacional. Por otra parte, lleva a prestar atención a los diferentes efectos que las políticas estatales tienen en las actividades económicas desarrolladas por las fracciones de esta clase (sobre eso, véase Zeitlin, 1984).

Poulantzas (1978) afirma que un cambio en la hegemonía dentro del bloque de poder puede llevar a cambios en la forma del Estado. Este argumento puede resultar útil para explicar la lucha por el Estado dentro de la elite chilena. Si se tiene en consideración el cambio de correlación de fuerzas que se dio, principalmente a partir de 1874, entre conservadores –que casi desaparecieron del Congreso, en la década de 1880– y sectores liberales, puede entenderse por qué, en la década de 1880, al menos discursivamente, el Estado fue considerado por los gobernantes como un factor de modernización económica y social.

Los dos últimos puntos a destacar tienen relación con el contexto socioeconómico existente en Chile durante la década de 1880. El primero de ellos se centra en la existencia de una serie de condiciones que permitieron la burocratización que se desarrolló en esa época. Este tema es tratado con detenimiento en el capítulo cuarto. De momento, basta señalar que la burocratización avanza en contextos en los que se requiere enfrentar problemas que deben ser resueltos por una agencia estatal centralizada, capaz de obligar a los actores sociales a actuar de cierta manera, o para enfrentar problemas de gestión, principalmente de coordinación, asociados con cambios cualitativos en las tareas a cargo del Estado. Este proceso de burocratización no es invisible a la política. Por una parte, puede llevar al aumento de la autonomía del Estado, generando, además, reacciones adversas en sectores políticos fuera de la gestión del poder. Puede decirse que la lucha por el Estado y su autonomía encuentra en el campo de la burocracia su expresión más palpable. Incluso más, como se muestra más adelante, en contextos en el que el conflicto por la autonomía estatal ya existe, el proceso de burocratización puede llevar a la radicalización del problema.

La última cuestión es la relativa al efecto que tiene en la autonomía estatal la aparición de un Estado con características rentistas. Esto provoca una liberación estatal de las restricciones que impone el capitalismo a su acción, gracias a la existencia de una renta que hace que la subsistencia y desarrollo del Estado no dependa de su capacidad de extraer recursos de la sociedad. Esta cuestión es fundamental para entender la guerra

civil de 1891, pues gracias a la guerra del Pacífico, Chile obtuvo territorios ricos en salitres, los que gatillaron dos efectos: 1) La independencia financiera del Estado chileno respecto a su economía; y 2) El surgimiento de un importante fondo fiscal a través del cual financiar políticas económicas, el cuál abrió la lucha entre diferentes fracciones. Esta cuestión, junto a la creciente burocratización del Estado son dos factores que deben comenzar a ser incorporados en el análisis del conflicto político chileno durante el gobierno de Balmaceda y el desenlace armado que tuvo en 1891.

CAPÍTULO 2

LA AUTONOMÍA ESTATAL DURANTE EL SIGLO XIX CHILENO

La política del siglo XIX chileno es descrita, generalmente, como un proceso en el cual una elite social y política se liberó, de forma paulatina, de un autoritarismo estatal encarnado en la figura del Presidente de la República. Se afirma que este autoritarismo surgió en los años treinta, bajo la figura de Diego Portales, principal Ministro del Presidente José Joaquín Prieto, como una respuesta al miedo que la elite chilena le tuvo a la anarquía, que parecía apoderarse del país en la década de 1820 (Edwards Vives, 1928; Heise, 1979; Góngora, 1981; Bravo Lira, 1994; Stuvén, 2000). Durante la mitad del siglo, la clase dominante comenzó a luchar contra el autoritarismo presidencial. Las explicaciones a este cambio centran su atención en rasgos casi instintivos, como la animadversión y hostilidad de la elite social a un poder fuerte (Edwards Vives, 1928; Góngora, 1981), o la molestia de ciertos sectores respecto al trato que la Iglesia Católica recibía de parte del Estado (Donoso, 1946; Scully, 1992). Adicionalmente, se plantea que el Presidente de la República era una institución excesivamente poderosa, a tal punto que intervenía todas las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales. En respuesta a esto, la elite se convirtió al liberalismo y el parlamentarismo, pues estos entregaban elementos para combatir el autoritarismo presidencial (véase Heise, 1974, 1982), y asegurar la autonomía de organizaciones sociales tan importantes para una sociedad tradicional, como la propia Iglesia Católica (véase Serrano, 2000, 2008).

Este capítulo no busca descartar la validez de esa interpretación. Todos estos temas son importantes para entender el desarrollo de la política del período, aunque a causa del grado de preponderancia que se les ha asignado, otras cuestiones quedan de lado. El autoritarismo presidencial, la intervención electoral, el avance del parlamentarismo y el liberalismo como antídoto a la preponderancia del Ejecutivo, así como los intentos de los sectores católicos por asegurar la independencia eclesiástica, antes que causas de conflicto por sí mismos, son un conjunto de manifestaciones de un problema central del siglo XIX chileno, y que hasta ahora ha sido tratado de manera residual: el asunto del rol del Estado y su potencial autonomía respecto a la clase dominante.

En este capítulo se presenta una reinterpretación del período, colocando la cuestión de la autonomía estatal como el elemento central del debate. El Estado jugó un rol fundamental en el siglo XIX para consolidar la hegemonía de la clase dominante, impulsar la economía y reproducir un tipo de sociedad. Ello se aprecia en el activo papel

que jugó en la regulación de la vida social, especialmente en sectores como la educación. Para dar cuenta del peso del Estado, es necesario hacer un giro en el análisis, dejando de lado el autoritarismo presidencial como causa explicativa de las luchas políticas del siglo XIX. El principal problema de este tipo de análisis está en el hecho que esta interpretación mezcla elementos institucionales (las facultades y funciones de la figura presidencial) con un énfasis en las personalidades autoritarias y obstinadas de algunos presidentes, como Santa María o Balmaceda, por ejemplo (véase Yrarrázabal, 1940 [I]; Subercaseaux, 1997). De esta forma, se corre el riesgo de entender la formación de un aparato estatal capaz de penetrar y regular la sociedad como manifestaciones de personalidades avasalladoras o anticlericales.

LAS REFORMAS BORBÓNICAS EN CHILE Y LA COOPTACIÓN DEL ESTADO

Gran parte del período colonial latinoamericano puede ser caracterizado por la ausencia de un Estado fuerte. Durante el tiempo en el cual los Habsburgo estuvieron a la cabeza de la Corona española, ésta no impulsó un proceso de centralización del poder (Guerrero, 1994), por lo que debió apoyarse en grupos privados para el desarrollo de sus funciones (Vila Villar, 1999: 5-6). Tanto en la península como en América, se impuso una relación consensual entre el Rey y sus diferentes dominios (Lynch, 1989: 333, 1994: 12-14). En el caso americano, entre 1650 y 1750, se conformó un Estado criollo, en el cual primaba la autonomía colonial (Lynch, 1999). Lo que existía era una especie de constitución no escrita, gracias a la cual las decisiones eran negociadas, para lo cual el Virrey resultaba crucial (Barbier, 1978: 384). Muy posiblemente, este esquema apareció por los problemas para el ejercicio de la autoridad que se derivaban de la distancia entre América y Europa, así como los derivados de la venta de cargos (Burkholder y Johnson, 2004: 83-84). Así, la Corona requirió de la cooptación de jefes locales para intermediar con las elites locales (Wallerstein, 1979: 265-266), y debió entregar una amplia libertad de acción a la administración colonial para hacer frente a situaciones imprevistas. Al mismo tiempo, avanzó en la conformación de procedimientos preestablecidos y de mecanismos de rendición de cuenta, para así tener cierto control (Pietschmann, 1989: 112, 144).

La relación no conflictiva entre la autoridad y las sociedades locales también tuvo que ver con la forma en que estas últimas se conformaron. El proceso de conquista, aunque fue objeto de control por parte de la Corona, tuvo un carácter privado. La

expansión de los dominios del Rey de España estuvo a cargo de los adelantados, que buscaban obtener réditos económicos de esta empresa. Al tomar posesión de nuevos territorios, los adelantados instalaban las instituciones de gobierno civil y eclesiástico, y repartían tierras e indígenas entre quienes los acompañaban, de acuerdo a los concordatos firmados con la Corona (Góngora, 1975: 4, 17-32; Williamson, 2009: 79-80; Loveman, 2001: 55).

La encomienda y la tierra fueron elementos constitutivos del poder social en estas sociedades (Bauer, 1975: 5), y además fueron fundamentales en la conformación de elites locales poderosas. Por esta razón, la Corona, durante el siglo XVI, intentó limitar los efectos políticos del sistema de encomienda, especialmente prohibiendo su traspaso entre generaciones, para evitar así el surgimiento de aristocracias capaces de contar con vasallos (Williamson, 2009: 111). Esta medida, resistida por las recién creadas elites locales (véase Loveman, 2001: 57), es una muestra de la debilidad de la posición de la Corona en los territorios americanos. En respuesta a esto, desde la década de 1520, se inició un proceso de desarrollo institucional en las colonias (véase Góngora, 1975: 90-98). Sin embargo, dados los problemas para imponer la voluntad metropolitana, ejemplificados en el “obedezco, pero no cumplo” que caracterizó la actitud de las elites locales frente a las políticas provenientes de Europa (Williamson, 2009: 96), lo que se consolidó en América fue un tipo de relación distante con la autoridad estatal, caracterizada por la conformación de un espacio fuera del Estado, en el cual estas elites pudieron gozar de cierta libertad (Góngora, 1975: 126).

Este esquema se rompió en el siglo XVIII. En 1702, los Borbones se hicieron cargo de la Corona española. Felipe V, el primer Rey Borbón, llevó adelante una serie de cambios que buscaron reforzar el poder del Estado. Para esto, reformó el gobierno, comenzó a intervenir en la economía, y además buscó controlar a la Iglesia Católica, a través del ejercicio del patronazgo (Lynch, 1989: 99). Las reformas implicaron la modernización española, en los ámbitos sociales, económicos y administrativos (Guerrero, 1994).

Las relaciones entre la Corona y sus territorios ya no fueron individuales e independientes entre ellas, sino que unificadas en un poder central, dotado de una burocracia. Se eliminó la Secretaría del Despacho Universal, propia del período de los Habsburgo, y se organizó el trabajo en secretarías especializadas (Dedieu, 2000: 114-115; Guerrero, 1994: 70-77). Además, se terminó con los fueros de los consejos de territorios como Aragón, Valencia, Mallorca y Cataluña (Chiaramonte, 2003: 93), y se

instauró el sistema de intendencias,¹³ para que el nivel central tuviera una estructura capaz de asegurar la gestión de los territorios, de acuerdo a lineamientos establecido por ella.

Las reformas borbónicas en América Latina tuvieron una implicancia política. A través de un paquete de innovaciones, la Corona buscaba deshacerse de las elites criollas (Braudel, 1984b: 349), alejándolas de puestos administrativos que le daban cuotas de poder. Por ello, John Lynch (1989: 340) las ha descrito como una “reacción española” contra las sociedades americanas. El ataque a las elites locales se hizo a través de dos mecanismos. El primero, un cambio en las políticas de selección de personal. A partir de 1750, la venta de cargos se redujo de manera drástica, y los funcionarios comenzaron a ser, preferentemente, peninsulares. Se los hacía rotar entre diferentes jurisdicciones, y cada vez fue menos común que se otorgaran permisos para que estos funcionarios pudieran contraer matrimonio con mujeres americanas (véase Burkholder y Chandler, 1984). El segundo mecanismo utilizado fue el sistema de intendencias (Lynch, 1962, Pietschmann, 1996).¹⁴ Al igual que en la península a inicios del siglo XVIII, lo que se buscó fue crear una línea jerárquica en la que la autoridad del Rey se desconcentrara en representantes locales de éste, y en la que los funcionarios no tuvieran relaciones de interés con las elites locales.

Las reformas borbónicas rompieron la constitución no escrita por la que se rigió

¹³ El Intendente tenía a su cargo cuatro ámbitos. El primero, el de la justicia; el segundo, el de las finanzas. Debía recolectar y administrar impuestos y otros ingresos. En tercer lugar, debía encargarse de la administración general, lo que implicaba realizar censos y hacer inventarios de recursos naturales, de industria, agricultura, caminos y puentes, obras públicas, salud, asuntos militares, graneros y archivos. Por último, tenía a su cargo la administración militar (Lynch, 1989: 103). En la península, el primer Intendente fue nombrado en 1711, y se dictó una Ordenanza en 1718, la que, sin embargo, fue revertida en 1721, por la oposición que generó en diversos sectores. Recién en 1749, se intentó nuevamente su implementación (Lynch, 1962, 1989; Guerrero, 1994). La última medida administrativa tomada por los Borbones fue la profesionalización del personal administrativo.

¹⁴ El primer paso para la instauración de las Intendencias en América Latina fue dado en 1756. Ese año, la Corona ordenó la visita de José de Gálvez a Nueva España. Gálvez, un funcionario que había logrado ascender en la estructura administrativa debido a su desempeño. Tras una larga estadía en América, Gálvez se pronunció a favor de la instalación de las Intendencias. Al volver a España, en 1775, fue nombrado Ministro de Indias, el año 1775. Desde esa posición avanzó en la implementación de las intendencias en Caracas, en 1776. En 1778, Gálvez creó una comisión para redactar la Ordenanza de Intendencias. Una vez que el documento fue terminado, en 1782 se comenzó la instalación de intendencias en diferentes territorios, y se nombraron intendentes que, en su mayoría, eran peninsulares (Lynch, 1962: 73, 78; Fisher, 1981: 51). Se adoptó una estrategia de implementación paulatina, en la que se probaba en un territorio antes que avanzar en los siguientes. En 1782, se instituyó la intendencia del Río de la Plata, en 1784 fue el turno de Perú, mientras que México, Guatemala y Chile vieron el surgimiento de estas instituciones en 1786 (Lynch, 1989: 341). El proceso finalizó en 1787. A esa fecha, las intendencias estaban repartidas por gran parte de América.

En el caso chileno, la instalación de las intendencias fue decidida en diciembre de 1785 entre el Virrey del Perú y los visitadores. Se establecieron dos provincias, la de Santiago y la de Concepción, con ocho y cinco partidos respectivamente (Cobos, 1975: 88-89).

América hasta, aproximadamente, 1750. El malestar que generaron estas modificaciones en las colonias, principalmente por la saturación de los mercados coloniales con productos peninsulares (Lynch, 1989: 360, 363) y el alejamiento de los criollos de los cargos públicos, ha llevado a algunos historiadores a plantear que estas medidas tuvieron como resultado el surgimiento de protonacionalismos (Lynch, 1989, 1994). Además, se ha dicho que las reformas ayudaron a "...preparar la independencia de los territorios conquistados, puesto que [en] muchos respectos iban contra la capa social superior criolla, y con ello se reforzaba de manera considerable el rechazo de este grupo en contra de España" (Pietschmann, 1996: 298).

En el caso de Chile, el proceso parece haber sido menos traumático que en otras colonias. Al igual que en el resto de los territorios americanos, tras la conquista, se formó una sociedad con rasgos tradicionales. Tras la fundación de Santiago en 1541, Pedro de Valdivia inició el proceso de repartición de tierras y de encomiendas de indígenas a sus huestes, formando así una primera camada de familias tradicionales chilenas, las que vendrán a ser reemplazadas como las más importantes solamente en el siglo XVIII, a causa de la inmigración vasca (Bauer, 1975: 16-17). Se formó, de esta forma, una estructura social en la que existían grandes haciendas, a cargo de una elite dueña de la tierra y había, además, una población rural servil (Collier y Sater, 1996: 7). La hacienda se caracterizó por ser un sistema, a la vez, productivo y social. La importancia del propietario era tal que, por ejemplo, era capaz de imponer la justicia. Se instauró una clase terrateniente capaz de monopolizar "...en gran parte los vínculos con la cultura, la sociedad y la política urbana" (Kay, 1980: 63). Aunque la encomienda se terminó en 1791, continuaron existiendo relaciones de sumisión y control, a partir delinquilinaje, a través del cual el dueño de la tierra arrendaba parte de sus posesiones a campesinos para su explotación (Barbier, 1980: 34; Collier y Sater, 1996: 10-11; Loveman, 2001: 87).

Durante el período de los Habsburgo, la elite criolla del Reino de Chile logró conformarse con un grupo poderoso que desde el siglo XVII pudo gozar de autonomía respecto a los niveles superiores de la administración colonial (Pietschmann, 2003). Las reformas borbónicas no generaron, como podría pensarse, una relación conflictiva entre un Estado, cada vez más presente y ajeno, y la elite local. Al contrario, en el balance final, Chile muestra un caso de reformas borbónicas no exitosas (Barbier, 1978: 381). En lugar de alejarse a los criollos de los espacios de administración, gracias al reformismo borbónico, la elite local contó con mayores posibilidades de influir en la

gestión de los asuntos locales. Ello se logró porque, desde 1750 en adelante, en Chile aumentó el porcentaje de matrimonios entre hijas de la elite con oficiales de la Corona. Adicionalmente, la visita realizada, entre 1778 y 1786, por Tomás Álvarez de Acevedo, aumentó el tamaño de la administración colonial. Creyendo que con más empleados podría mejorar la capacidad impositiva –cuestión que era un objetivo central de su misión–, Álvarez de Acevedo impulsó un proceso de contratación de personal, que favoreció a chilenos (Barbier, 1980: 47, 117-120). Adicionalmente, criollos entraron en cuerpos colegiados, creados en los últimos años de dominio español, como el Tribunal del Consulado, formado en 1795, y el Tribunal de Minería, instituido en 1802 (Jocelyn-Holt, 1992: 58). La existencia de una elite fuerte queda clara si se considera que durante su período como Gobernador en Chile, Ambrosio O’Higgins (1788-1796), en lugar de impulsar un estilo de gobierno contrario a los intereses criollos, actuó bajo la lógica de conciliación propia del período de los Habsburgo (Barbier, 1978, 1980).

Las reformas borbónicas significaron, un proceso de aprendizaje para la elite criolla respecto a las posibilidades que el Estado entregaba, en tanto agente de poder y como encausador de cambios sociales. En específico, lo que quedó claro para la clase dominante fue que el Estado podía ser “...paternalista y benevolente, despótico e ilustrado, fuertemente ilustrado, pero también funcional a los intereses criollos” (Jocelyn-Holt, 1992: 67, 105, 268-270). Así, este grupo, desde el siglo XVIII, aceptó al Estado mientras no alterara el orden social (Jocelyn-Holt, 1999a: 138).

DESDE LA ANARQUÍA HASTA EL RÉGIMEN PORTALIANO

Si bien la clase dominante en el Chile colonial entendió el valor del Estado para mantener el orden social, ello no significó que esa función fuese cumplida inmediatamente. El período comprendido entre 1817 y 1830 fue una época de búsqueda de un orden político capaz de organizar las relaciones de poder, una vez que el esquema colonial ya no fue viable. Se sucedieron cuatro constituciones (1818, 1822, 1823 y 1828), y se dictaron una serie de leyes, en 1826, que tuvieron un rango constitucional. Los gobiernos y los congresos también fueron de corta duración.

La emancipación fue beneficiosa solamente para la elite que se formó en el período colonial (Collier y Sater, 1996: 40-42), pues como resultado de este proceso se liberó del contrapeso que significaba la Corona, especialmente su burocracia y funcionarios (Vial, 2009: 551). Dentro de ella no existían conflictos económicos de fondo, pero sí

había un alto grado de fraccionamiento, ya sea por razones ideológicas (Collier, 1985: 584-585) o por aversiones de tipo personal. En la década de 1820, es posible encontrar una diversidad de grupos. La elite social se dividía políticamente entre un sector tradicionalista (pelucones), otro formado por ideólogos liberales (pipiolos) y los denominados estanqueros, que agrupaba a mercaderes que obtuvieron el monopolio del estanco en 1824, y que quedaron resentidos por el posterior retiro de la exclusividad obtenida, dos años después. Además, es posible encontrar facciones organizadas en torno a las figuras de los generales Bernardo O'Higgins y José Miguel Carrera. Ello da muestra del importante rol que los militares jugarán a lo largo de esta década (véase Villalobos, 1974: 448; Jocelyn-Holt, 1992: 254; Vial, 2009: 578-580).

La independencia fue aceptada en tanto innovación en el campo político, pero tenía como límite de acción la reproducción de la estructura social existente.¹⁵ Sin embargo, una serie de cuestiones debían ser definidas. Por ejemplo, durante el gobierno de Bernardo O'Higgins no estaba claro si el Director Supremo se inclinaría por el republicanismo o el monarquismo (véase Donoso, 1946: 55-61; Vial, 2006: 556). Tampoco había certezas respecto a cómo se distribuiría el poder entre las provincias que conformaban Chile. En este punto, existía una pugna entre visiones centralizadoras y autoritarias y otras democráticas y locales (Vitale, 1973; Salazar, 2005). Entre 1818 y 1829, estas cuestiones fueron abordadas a partir de varios ensayos constitucionales, los que estuvieron a cargo de un grupo minoritario de intelectuales, el que con su actuar dejó en claro, muy tempranamente, que el Estado, que en ese momento no era un aparato administrativo con capacidad coercitiva. Más bien, el Estado mostró ser un núcleo de poder con legitimidad para dictar constituciones, que además tenía la suficiente capacidad para modelar una sociedad distinta a la tradicional.

Esta cuestión quedó en evidencia durante el período de O'Higgins. Un gobierno autoritario, como el del Director Supremo, fue tolerado mientras la guerra fue una posibilidad cierta, principalmente la amenaza de un ataque desde el Virreinato del Perú (Heise, 1979: 28). La clase dominante aceptó que el Ejército Libertador impusiera a O'Higgins como gobernante, porque era más dócil y maleable que otros militares, como José Miguel Carrera (Jocelyn-Holt, 1992: 231). Sin embargo, cuando la posibilidad de una guerra terminó, O'Higgins fue combatido y calificado como dictador.

La lejanía de la elite con el Director Supremo, posiblemente, tiene relación con el

¹⁵ Una discusión detallada sobre las ideas que guiaron este proceso se encuentra en Collier (1967).

hecho que no era parte de las familias tradicionales, las que para reírse del hecho que O'Higgins nació fuera de un matrimonio, lo llamaban “huacho Riquelme”. A ello se suma que el Director Supremo impulsó, en los hechos, lo que Ricardo Donoso ha llamado una “dictadura legal” (1946: 50). Legal porque la elite logró, gracias a las constituciones de 1818 y a la de 1822, crear espacios de fiscalización a la gestión del poderoso gobernante, como el Senado (Villalobos, 1974: 442; Jocelyn-Holt, 1992: 233), cuerpo designado por el Jefe de Estado (Donoso, 1946: 51).

O'Higgins chocó, de manera constante, con la elite santiaguina, especialmente en materia de impuestos y nombramiento de funcionarios (Vial, 2009: 556). Sin embargo, estos no fueron los únicos problemas. El gobierno de O'Higgins mostró el surgimiento de un Estado dirigista (Jocelyn-Holt, 1992: 233), lo que no era necesariamente problemático, mientras no alterara el orden social. Pero O'Higgins tomó medidas que han sido catalogadas como antiaristocráticas (Collier y Sater, 1996: 42, 47; Vitale, 1973: 115). En específico, eliminó los escudos de arma y los títulos nobiliarios, reemplazándolos por un reconocimiento republicano, la Legión de Mérito; intentó suprimir el mayorazgo, en 1818, siendo esta medida revocada por el Senado, un año después; además, en 1822, pidió a este cuerpo que le traspasara competencias legislativas, cuestión que fue negada por éste, aduciendo que su existencia garantizaba la constitucionalidad del gobierno (Donoso, 1946: 65-66, 121, 123; Kinsbruner, 1968: 97-99, 130, 140-141). Según Ricardo Donoso, estas medidas son “... al fin de cuentas la raíz de las dificultades que le atrajeron la animadversión y la hostilidad de la aristocracia santiaguina” (1946: 121).

El conflicto se trasladó al Senado. Fue ahí donde la elite no sólo intentó oponerse a las medidas anti aristocráticas (Jocelyn-Holt, 1992: 236), sino que también buscó establecer límites, o alguna forma de control, a la acción de O'Higgins. De hecho, este cuerpo chocó con el Director Supremo en materias como la potestad para dar instrucciones al General San Martín, quien se encontraba en medio de la expedición al Perú, o respecto al período en que debía estar en su cargo y la forma de seleccionar a intendentes y gobernadores (Eyzaguirre, 1945: 314, 365). A fin de cuentas, lo que trataba de hacer la elite santiaguina, desde el Senado, era controlar al Estado, encarnado en el Director Supremo, y evitar que éste pudiera actuar autónomamente.

Durante 1822, O'Higgins decidió dictar una nueva constitución, para lo cual organizó una convención preparatoria en la que cada municipio del país tendría un representante, minimizando de esta forma la participación de la elite de Santiago. La

elección de los convencionales se realizó a partir de una práctica, que se extenderá durante todo el siglo XIX, consistente en el envío, por parte del nivel central, de listas a los intendentes y gobernadores, indicando el nombre de las personas que debían resultar electas. La nueva constitución estableció que la primera elección de O'Higgins correspondía al año 1822, por lo cual podría quedarse en el poder, hasta por diez años más (Vial, 2009: 556, 559). Dicha posibilidad traía el riesgo del surgimiento de un autoritarismo personalista pero, además, podría permitir que bajo su alero se consolidara un Estado fuerte, capaz de lograr autonomía frente a la clase dominante.

El conflicto con la elite de Santiago no fue la única causa del levantamiento que obligó a O'Higgins a renunciar, en 1823. La abdicación también fue resultado de una sublevación provincial, iniciada en Concepción, por el Intendente de la provincia, el General Ramón Freire. Como plantea Edwards Vives (1972: 37), Concepción fue, hasta 1851, “foco de trastorno y revoluciones”. Aunque la tensión entre esta ciudad y Santiago fue constante, el cómo Santiago logró centralizar el poder hasta convertirse en una ciudad capital no ha sido una cuestión muy estudiada en la historia chilena.¹⁶

Aunque la rápida centralización, a causa de la homogeneidad territorial del país, y por la existencia de tres ciudades importantes (Edwards Vives, 1928; Collier, 1985; Collier y Sater, 1996) es un hecho, no debe llevar a desconocer que hubo una pugna entre Santiago, Coquimbo y Concepción. Las dos últimas se veían desfavorecidas con respecto a Santiago, porque esta última se quedaba con los recursos provenientes del estanco y otros tributos, además de ahogar las industrias provinciales, producto de la importación de manufacturas (Vitale, 1973: 96-99, 103). La dictación de una constitución, como la de 1822, que desconoció la existencia de las provincias, sólo profundizó el conflicto, y llevó a Concepción a rechazar dicho texto y la autoridad de O'Higgins (Vial, 2009: 560; Vitale, 1973: 107), junto con organizar una Asamblea de Pueblos Libres, con una participación social que excedía a la elite local (Salazar, 2005: 173-175).¹⁷

¹⁶ Existen algunas excepciones, como los trabajos de Vitale (1973) y Salazar (2005). El punto no ha sido analizado porque, en comparación con otros países, Chile muestra un proceso de centralización temprana (Chiaromonte, 1999b: 187), y porque es uno de los países latinoamericanos en los que se refleja, con mayor nitidez, la permanencia de las estructuras de poder existentes en el período colonial (Carrera, 1999: 45, 60).

¹⁷ El problema no sólo era político. Concepción se encontraba en una desmejorada situación económica, incluso con hambruna, por lo que Freire se negó a sacar de la provincia la producción de grano (Eyzaguirre, 1945: 381-385). Esta decisión originó un conflicto con el gobierno central, el que había dictado un decreto que obligaba la exportación de la producción de Concepción a través de Valparaíso (Kinsbruner, 1968: 1418-149).

Tras la caída de O'Higgins vino un período que Alfredo Jocelyn-Holt (1992: 239-240) ha llamado un equilibrio militar-oligárquico. En él, las figuras de los generales Freire y Francisco Antonio Pinto actuaron como árbitros de los distintos bandos en conflicto. Este equilibrio, si bien evitó el surgimiento de un personalismo autoritario, fracasó en la medida que no logró plasmar su *modus operandi* en una constitución. Como plantea Simon Collier (1967: 186), en el mundo político de la época se creía que las normas eran instrumentos efectivos para poder lograr el progreso (véase también Heise, 1979: 29). Sin embargo, estos cuerpos no fueron capaces de lograr la imposición de un orden político (Vitale, 1973: 115). El primer intento constitucional post O'Higgins, la llamada constitución moralista de 1823, intentó crear una república de ciudadanos virtuosos. Sin embargo, desde un comienzo, se la consideró impracticable.

En los años siguientes, la cuestión no mejoró. Entre 1825 y 1826, se sucedieron tres congresos (Vial, 2009: 585). Sin embargo, estos no encontraron el camino llano, pues se suscitó una disputa entre Santiago, por un lado, y Coquimbo y Concepción, por el otro, respecto a la representación que le correspondía a cada una de las provincias. De hecho, las dos últimas desconocieron al congreso de 1825 (Vitale, 1973: 110-111; Salazar, 2005: 244).

Freire, quien gobernó con intermitencias tras la caída de O'Higgins, delegó, en 1826, el mando en un Consejo Directorial, en el cual tuvo una participación preponderante José Miguel Infante (Vial, 2009: 589). Puesto en un cargo ejecutivo, Infante impulsó la adopción del federalismo. El Congreso dictó una serie de decretos y leyes, a los que se les dio un carácter constitucional, que establecieron la existencia de ocho provincias en el país, crearon asambleas provinciales y declararon a Chile como un país federal (Villalobos, 1974: 445-446). En este período apareció, por primera vez en la era republicana, la figura del Presidente de la República (sobre la figura presidencial en perspectiva histórica, véase Bravo Lira, 1986).

Los problemas asociados al federalismo se mostraron desde un inicio. El Congreso ordenaba gastos, pero no daba recursos a las provincias, lo que hacía impracticable el nuevo esquema. Se nombró a Blanco Encalada como Presidente, pero éste renunció en el mes de agosto. Lo reemplazó el vicepresidente Eyzaguirre, pero fue derrocado en enero del año siguiente. Asumió, entonces, el general Pinto, apoyado por sectores liberales. A poco de iniciar su gobierno, Pinto se esmeró en contar con un nuevo código constitucional, el que fue dictado en 1828 (Vial, 2009: 591-593).

La nueva constitución solucionó, de cierta forma, el problema entre las provincias,

al surgir tras un pacto entre éstas y los sectores unitarios (Vitale, 1973: 115). Además, parecía ser adecuada para el país, pues en lugar de intentar diseñar una nueva estructura de poder, se amoldaba a las lógicas de funcionamiento existentes (Villalobos, 1974: 447). Sin embargo, en ella existían dos disposiciones problemáticas: la consagración de la tolerancia religiosa y la eliminación de los mayorazgos (Heise, 1979: 37). Tras la reversión de la eliminación de los mayorazgos, realizada por el Senado, en 1819, el tema siguió siendo discutido. Entre 1823 y 1825, se presentaron proyectos en esa línea, e incluso una comisión parlamentaria afirmó que los mayorazgos eran contrarios a la democracia y que afectaban el desarrollo de la población. Otras voces acusaban un retraso de la agricultura, a causa de esta institución. José Joaquín de Mora, intelectual español, de tendencia liberal, quien fue el encargado de escribir la constitución de 1828, también tenía una mirada negativa sobre la existencia del mayorazgo. En su opinión, no era posible que se garantizara la existencia de un monopolio de propiedad (véase Donoso, 1946: 124-134).

Los grandes terratenientes, la fracción dominante del período, nuevamente se encontraban en una situación desventajosa respecto al Estado, pues éste era capaz de poner en cuestionamiento la estructura hacendal de la sociedad, algo relevante pues este esquema ha sido quizás la característica más persistente en la historia chilena (véase Bengoa, 1988:85). Entre 1817 y 1827, este grupo había dejado que un sector minoritario y reformista se hiciera cargo de la política. Sin embargo, con la nueva constitución, el panorama cambió y este grupo comenzó a actuar activamente en política (Heise, 1979: 37). En una sociedad en la que el latifundio era el fundamento del poder (Bauer, 1975: 5; Heise, 1979: 56), una medida como el fin de los mayorazgos se transformaba en una modificación de la estructura social y política de Chile (Donoso, 1946: 84). El resultado de esto fue la reacción del peluconismo (Collier y Sater, 1996: 50).

La clase dominante chilena se encontraba en un serio peligro de división (Jocelyn-Holt, 1992: 254). Más aún, la fracción dominante fue amenazada por el proceso de construcción estatal. La respuesta fue un levantamiento no de un partido, sino de un grupo social (Donoso, 1946: 98), el cual, al ver amenazada su hegemonía, actuó en dos fases. En la primera, debió revelarse ante un Estado que se mostró capaz de definir los rasgos propios de la clase dominante (Jocelyn-Holt, 1992: 259). Algo similar había ocurrido con la abdicación de O'Higgins y, a pesar del alzamiento en su contra, cinco años después la amenaza estatal volvía a aparecer. Por ello, el sacar del gobierno a los sectores liberales era una solución momentánea. El segundo paso era asegurar que el

Estado, en lugar de proponer innovaciones sociales que afectaran a la estructura social existente, trabajara para asegurar la hegemonía de clase. Para ello, la clase dominante debió entregar “...parte importante de sus poderes, especialmente políticos, a una Presidencia Autoritaria” (Vial, 2009: 577). En otras palabras, ante su incapacidad para imponer su dominio por sí misma, debió explorar el bonapartismo como solución.

Entre 1829 y 1830, sectores liberales se enfrentaron a una coalición formada por pelucones, estanqueros y o'higginistas. Ella se desencadenó a raíz del debate constitucional que trajo la elección de 1829. En ella, Pinto resultó electo Presidente. Sin embargo, se sabía que renunciaría, por lo que la selección del Vicepresidente resultaba de vital importancia. Dado que ningún candidato obtuvo mayoría absoluta, correspondía al Congreso determinar quién sería nombrado, entre quienes eran llamados por la constitución de 1828, de forma vaga, los candidatos “...de mayoría inmediata”. Las dos candidaturas que concentraron mayor apoyo fueron la de Francisco Ruiz Tagle, pelucón, y Joaquín Prieto, apoyado por los estanqueros. La mayoría liberal eligió a Joaquín Vicuña, quien había resultado cuarto en la elección. Este hecho dio pie para que la Asamblea Provincial de Concepción, bajo el mando del general José Joaquín Prieto, declarara la revolución, alegando la inconstitucionalidad del nombramiento. Finalmente, tanto Pinto como el Congreso intentaron frenar este problema, nombrando al hermano de Joaquín Vicuña, en ese entonces Presidente del Senado, como Vicepresidente. Sin embargo, esta jugada no detuvo el conflicto dentro de una elite que mostraba un fraccionamiento importante. Tras seis meses de combate, pelucones, o'higginistas y estanqueros tomaron el poder (Vitale, 1973: 129; Vial, 2009: 596-597; Jocelyn-Holt, 1992: 253). En enero de 1830, el bando triunfador designó a Francisco Ruiz Tagle Presidente de la República. Sin embargo, sus desavenencias con los estanqueros lo llevaron a renunciar. Asumió el Vicepresidente, José Tomás Ovalle, en el mes de marzo. Con él, Diego Portales llegó a los ministerios de Interior y Relaciones Exteriores y el de Guerra y Marina. En 1831, Ovalle murió, siendo reemplazado por José Joaquín Prieto (Vial, 2009: 598, 613-614).

Con la llegada de Portales al gobierno, comenzó el proceso mediante el cual se buscó asegurar, desde el Estado, la hegemonía de la fracción dominante, conformada por los terratenientes y comerciantes. El primer paso que se dio, fue iniciar la purga del Ejército y llevar a cabo una persecución contra los grupos reformistas que dominaron la política en la década anterior. En ello, Portales cumplió un rol fundamental, hasta su retiro de la actividad de primera línea, en 1831 (Collier, 2005: 87).

Al mismo tiempo, se avanzó en la centralización del poder en el nivel central (Salazar, 1998: 7-8). Aunque la constitución de 1828 ya había impuesto una organización unitaria del Estado, hacia 1832 todavía había un grupo de liberales que abogaban por la vuelta al federalismo, al que presentaban como una alternativa democrática en comparación al despotismo que, en su opinión, representaba el unitarismo (Brahm, 1994: 40). El rechazo al centralismo no tuvo ningún efecto práctico. Lo que primó, entre 1831 y 1851, fue un equilibrio entre Santiago y Concepción, gracias al cual el país fue gobernado por militares de la segunda ciudad.

Adicionalmente, se dictó la constitución de 1833. El entramado institucional que se levantó tras el ejercicio autoritario del poder y la dictación de esta carta, ha sido conocido en la literatura como régimen portaliano, en honor a la principal figura política que lo sustentó, Diego Portales.¹⁸ Este arreglo político se basó en la existencia de un

¹⁸ Las interpretaciones sobre el régimen portaliano, desde un punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad, pueden dividirse en dos corrientes. Una primera, mezcla la exaltación de la figura de Portales con la importancia de la institucionalización de ciertas figuras y características del ejercicio del poder, que serán fundamentales para consolidar un orden político. Una segunda perspectiva se centra en la relación consentida entre Estado y sociedad. Cada una de ellas deja en claro una arista del esquema institucional creado en la década de 1830.

Característica de la primera visión es la biografía que Francisco Encina le dedica al Ministro. En ella, se califica a Portales como un sujeto con cualidades políticas y morales ejemplares (1934 [I], 211-215), que soportó la insolvencia económica para cumplir con su "...verdadero furor del bien público" (1934 [II], 234). De igual forma, Encina afirma que Portales creó un "...cuerpo de funcionarios laboriosos y probos, que es el timbre de orgullo de la época histórica que lleva su nombre" (1934 [I], 311-312). También se le atribuye a Portales la instauración de una serie de elementos característicos del Estado decimonónico, como levantar una autoridad impersonal, establecer la legalidad de los actos de gobierno y fortalecer la rigurosidad en la sanción de la justicia (Eyzaguirre, 1998: 90-92).

Alberto Edwards Vives, señala que Portales fue un hombre superior, que le dio al país un orden basado en la autoridad. Ello fue posible a partir de la restauración de un poder fuerte, semejante al de la monarquía española. En su opinión, se rescató una idea tradicional, que formaba parte del "alma nacional", y que se constituyó en una figura de poder impersonal: el gobierno (1927: 43). En esa línea, el Ministro inauguró, "...según su corazón y de acuerdo con sus deseos; un gobierno impersonal, serio, estable, regularmente elegido y que la masa del país obedecía y respetaba". En la visión de Edwards Vives, la llamada "reacción colonial" fue el "sistema mismo" propuesto por el Ministro. La monarquía funcionaba "...como fuerza conservadora del orden y las instituciones" (1927: 43-44).

Bernardino Bravo Lira ha profundizado esta línea, afirmando que Portales restauró el ideal del gobierno ilustrado (elevar el bienestar material y moral de la población). En su opinión, el régimen portaliano se caracterizó por la impersonalidad del poder y la respetabilidad de las autoridades. La figura del Presidente, que data de la época colonial, fue actualizada a un contexto republicano. Estaba al centro de la institucionalidad política, y cumplía la función de garantizar la paz interior y el gobierno regular (1994: 206).

Esta perspectiva explica el éxito del régimen portaliano en términos del tiempo que Chile gozó de estabilidad política (la Constitución de 1833 estuvo vigente, aproximadamente, noventa años). Se argumenta que este resultado es fruto de la adopción de instituciones idóneas para las características de la sociedad. Ello ocurrió gracias a que la constitución de 1833, antes que responder a teorías, buscó establecer instituciones que se adaptaran de mejor forma al contexto en el que actuaban (Bravo Lira, 1985: 17).

La virtud de este tipo de explicaciones está en destacar cómo se levantó en el Estado una figura, como el Presidente de la República, que concentró poder suficiente para consolidar un gobierno regular. Sin embargo, no coloca suficiente atención al hecho que el régimen portaliano, antes que ser resultado de un esfuerzo propiamente estatal, fue una creación propiciada desde la clase dominante.

gobierno autoritario, anclado en un Presidente de la República con una gran cantidad de facultades para intervenir en la marcha político-administrativa del país e, incluso, en los procesos electorales. Lo que se buscó, durante la discusión del proyecto constitucional, fue encontrar la forma de imponer la hegemonía de la oligarquía terrateniente (Donoso, 1946: 107). Parafraseando a Poulantzas y Jessop, podría decirse que este Estado autoritario no tenía poder por sí mismo, pero sí era capaz de concentrarlo. El autoritarismo, diseñado a semejanza del de los Borbones, estaba, a fin de cuentas, controlado por la clase dominante (Heise, 1979: 45, 49). Lo que se dio en el proceso de consolidación de este Estado fue una delegación de poderes, desde la clase dominante hacia el Estado, encarnado en la figura del Presidente de la República (Jobet, citado por Vitale, 1973: 206. Véase también Barros y Vergara, 1972).

El Presidente de la República era elegido por un período de cinco años, pudiendo ser reelecto para un segundo período de igual duración (Collier, 2005: 58). Tenía a su cargo la administración del Estado y su autoridad abarcaba, según la letra de la constitución de 1833, "...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" (Chile, 1833). Debía actuar respetando la división de los poderes públicos y las atribuciones de los otros poderes del Estado. Ejercía el gobierno a través de ministros, a los que nombraba directamente, y a través de otros agentes del Estado, como los intendentes, gobernadores y subdelegados, quienes actuaban como su representante en las provincias (Pérez, 1921: 9).

La nueva estructura institucional, que se vio consolidada con la dictación del decreto ley que creó los ministerios en 1837 (Barría, 2008a: 7), concentró poderes, principalmente, en el Presidente de la República, procurando establecer, a la vez, formas de control a su actuar. Por una parte, se creó un Consejo de Estado, encargado de

Mario Góngora ha dado luces sobre esa relación Estado-sociedad. En su opinión, la obra de Portales no era ni sólida ni se caracterizaba por la impersonalidad. Para él, el régimen dista de ser la restauración de "la legitimidad trascendente de la Monarquía", como creía Edwards. En su opinión, fue una construcción frágil que debía ser corregida constantemente (1981: 27). Góngora propone una interpretación alternativa, según la cual el régimen portaliano se caracterizaría por la existencia de dos elementos: un gobierno autoritario y una aristocracia que se relacionaban a través de una "...polaridad consentida por ambas partes". La aristocracia daba su apoyo, debido a su "...cualidad moral de preferir el orden público al caos". Éste sería, en su opinión, "el principal resorte de la máquina" (Góngora, 1981: 15-16). Para Jocelyn-Holt, lo que caracterizó la obra de Portales fue la aceptación, y a la vez desconfianza, hacia el Estado y sus instrumentos. Ello llevó a que no se le dieran poderes en sí mismo. En esta lógica, el poder seguía siendo social antes que estatal, toda vez que la clase dominante controló al Estado, para evitar que éste se volcara contra la sociedad civil (Jocelyn Holt, 1999a: 138, 156-157). Se formó, de esta forma, lo que José Bengoa (1988:98-99) ha denominado un Estado controlado por una oligarquía terrateniente, cuyo poder se basaba en la tenencia de la tierra.

resolver pleitos entre autoridades administrativas y entre éstas y los tribunales. También se instituyó un Congreso Nacional, el que, al menos en el papel, también tenía atribuciones poderosas, como la capacidad de bloquear los vetos presidenciales, con el acuerdo de los dos tercios de la Cámara de Diputados y el Senado y el tener que votar leyes periódicas, que fijaban el presupuesto nacional, aprobaban impuestos y fijaban la dotación de las fuerzas militares (Collier, 2005: 59). Es decir, el Ejecutivo necesitaba del Congreso para financiarse, gastar recursos fiscales y contar con el personal necesario para llevar adelante la defensa nacional. Si bien en un inicio el Congreso no jugó un rol preponderante, debido a que era elegido por el Presidente de la República a través de la intervención electoral, en la segunda mitad del siglo XIX esto cambiará y los congresistas serán capaces de controlar al Ejecutivo.

Durante gran parte de la década de 1830, la hegemonía de la fracción dominante fue impuesta a través de la fuerza. El Estado actuó en estados excepcionales, en los que la constitución fue suspendida. Gracias a la persecución a los liberales, las purgas en el Ejército y la creación de la Guardia Nacional, institución civil que servía de contrapeso a los militares, no hubo mayores amenazas al orden impuesto. El único peligro, si es que se lo puede catalogar de esta forma, fue el asomo de divisiones, en 1835, que llevó al sector más moderado del conservadurismo a intentar levantar una candidatura presidencial, en 1836. En ese contexto, y para evitar que ese quiebre conservador se materializara, Portales volvió a las tareas ministeriales, hasta que fue asesinado, en 1837 (Collier, 2005: 88).

La década de 1830 significó un impulso a la creación de un aparato estatal capaz de imponer un dominio perdurable de un poder central sobre un territorio y la sociedad que lo habitaba. Sin embargo, esta consolidación no fue únicamente estatal, sino que también significó la imposición de la hegemonía de la clase dominante. El tan mencionado temor a la anarquía se disipó, con lo cual desaparecieron las razones que habían sustentado el surgimiento del bonapartismo.

En el capítulo 1 se mostró que el bonapartismo surge en un contexto especial, en el cual la fracción dominante es incapaz de imponer por sí sola la hegemonía. Sin embargo, su fin no ocurre solamente con el término de la debilidad de la clase dominante. El caso chileno es claro en ese sentido. La delegación a favor del Estado no trajo como consecuencia el desarrollo de un autoritarismo personalista, sino que favoreció el desarrollo de una estructura estatal que, aunque estaba íntimamente ligada a la clase dominante, era capaz de concentrar poder por sí misma.

El fortalecimiento simultáneo de la hegemonía de la fracción dominante y la estatal creó un escenario en el cual el Estado se convirtió en un problema, debido a que gozó de ciertos grados de autonomía, que afectaban a diferentes sectores de la clase dominante. Esta cuestión se manifestó en un creciente rechazo al autoritarismo presidencial, que comenzó a aparecer, aunque de manera aislada y acotado a ciertos temas, durante la década de 1840. Desde los años cincuenta en adelante, el problema quedó en evidencia, llevando a los distintos sectores agrupados políticamente a adoptar el liberalismo como ideología, en tanto camino para limitar el poder del Presidente de la República y del Estado.

EL FIN DE LOS TIEMPOS EXCEPCIONALES Y EL SURGIMIENTO DEL PROBLEMA DEL ESTADO

Tras la muerte de Portales y el triunfo chileno en la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839), el panorama político cambió.¹⁹ La consolidación del orden trajo un ambiente de confianza dentro de la elite, que permitió que, hacia 1839, se acabara la “sicosis conspiracional” que guió la acción del gobierno bajo el período de Prieto (Stuven, 2000: 53). Este nuevo momento político, se vio reflejado en la llegada a la presidencia, en 1841, del general Manuel Bulnes, quien había tenido un exitoso actuar en la reciente guerra. Iniciado el gobierno de Bulnes, se dictó una ley de amnistía para militares, que permitió la reincorporación de un número de oficiales separados durante el período de Prieto (Encina, 1949a: 23-24). Además, de acuerdo con Stuven (2000), se instaló un consenso en torno al republicanismo, el orden social y el catolicismo de la sociedad. Así, durante la década de 1840, se permitió la polémica y el disenso en las discusiones políticas y culturales, pero en la medida que los argumentos presentados no atentaran contra estos valores fundamentales (véase también Collier, 2005: 100).

El fin de la represión a los liberales, además, permitió que, durante los años cuarenta, se fuese articulando una oposición al gobierno. En las elecciones de 1840, nueve opositores llegaron a la Cámara de Diputados (Collier, 2005: 102). Hacia la mitad de la década, las disputas políticas habían llevado al fin del ambiente apacible en el que Bulnes asumió. En 1845, se registraron disturbios populares en Santiago, que llevaron a que se organizara la Sociedad del Orden (Stuven, 2000: 143). En 1850, se creó la Sociedad de la Igualdad y se reagrupó el bloque liberal en lo que podría llamarse un

¹⁹ Para una historiografía de este conflicto, véase Morales (2012).

partido. En el Congreso, el Ministro del Interior, Camilo Vial, se encontró con un ambiente hostil (Collier, 2005: 120). Eran las primeras muestras que, desde el Congreso Nacional, en los años posteriores se interará hacer efectivo el control sobre el Estado. Por ejemplo, en 1846, se realizó la primera interpelación a un Ministro de Estado (Heise, 1982: 30).

En los años cuarenta, los conflictos existentes apuntaron a cuestiones como el grado de extensión que la república debía tener. La discusión principal apuntaba a la cuestión de las libertades individuales y los derechos civiles y políticos (Collier, 2005: 182). El aparato administrativo del Estado, en tanto, no fue objeto de polémicas de fondo. En 1844 se dictó la Ley de Régimen Interior, en base a un proyecto preparado por Portales, en 1836 (Bravo Lira, 1994: 255), que transportaba al Chile independiente el sistema de intendencias impulsado por los Borbones. Los intendentes ya formaban parte de la constitución de 1833, pero esta ley profundizó en este punto, detallando las características del sistema y las funciones de las autoridades. Gracias a los intendentes, gobernadores y subdelegados, el Presidente de la República contaba con una línea de mando que conectaba Santiago con gran parte del territorio en el cual el Estado ejercía un dominio efectivo. Sin embargo, el sistema no causó problemas con la sociedad, principalmente, porque en esta época se daba una relación de apoyo mutuo entre los agentes estatales y las elites locales (Estefane, 2004; Soifer, 2009). Quizás el único conflicto que causó la Ley de Régimen Interior fue el de la sujeción de las autoridades eclesiásticas a las civiles, cuestión que dio pie a una polémica en la prensa (Stuven, 2000: 132). El asunto, aunque no pasó a mayores, fue un aviso respecto a que la capacidad del Estado de imponerse frente a la sociedad, especialmente a organizaciones poderosas como la Iglesia Católica, sería una fuente de tensiones.

El período excepcional, en el cual la actuación de un Estado autoritario se justificaba por el temor a la anarquía, ya había acabado en la década de 1840. En consecuencia, en los años siguientes, la delegación de poder, ocurrida en la década anterior en favor del Presidente de la República, empezó a ser cuestionada. El Estado se transformó durante el resto del siglo en un elemento conflictivo, quizás el principal, de la política chilena del siglo XIX. Como plantea Samuel Valenzuela, los principales puntos que dividieron a los distintos sectores fueron: 1) El afán del Estado de subordinar a grupos sociales a sus decisiones; 2) La discusión respecto a los límites que debían tener las instituciones estatales; y 3) La definición de las relaciones que se establecían

entre el Estado y las notabilidades locales (1985: 137). El problema, en último término, se refería a quién detentaba para sí la tutela del Estado.

Estos problemas se hicieron patentes durante el período de Manuel Montt. Cuando Bulnes eligió a Montt como su sucesor, en desmedro de las aspiraciones de su primo, el general José María de la Cruz, rompió con una especie de equilibrio entre Santiago y Concepción, el cual se basaba en que el Presidente de la República fuera de la segunda ciudad. Ello llevó, incluso, a que Concepción, sin éxito, se levantara en armas, en 1851. Este inicio conflictivo no hizo sino presagiar una década llena de complicaciones para el nuevo mandatario. Por otro lado, el gobierno de Montt se apoyó en un grupo de funcionarios con carrera en el Estado, que no provenían de la elite social. Tanto el Presidente, como su principal colaborador, el Ministro del Interior, Antonio Varas, respondían a este perfil. Ambos se rodearon de personas a las que seleccionaron en base al mérito y no por conexiones sociales. Así, se conformó un círculo que impulsó un proceso de modernización del país, especialmente en la economía y la infraestructura (véase capítulo 3). Esta cuestión no pasó desapercibida en la época. Montt fue objeto de burlas y críticas. Fue llamado “el negro” por su color de piel, y debió convivir con la crítica de personas como el futuro Presidente, Aníbal Pinto, que rechazaban su tendencia a “...siempre elevar gentes de la baja esfera” (Collier, 2005: 254-258; García Huidobro, 2009).

Otro aspecto a destacar de la década de 1850 es el quiebre del bloque conservador, principalmente, debido a diferencias de fondo respecto al rol que le cabía al Estado en la sociedad. En 1852, el Ministro de Justicia, Fernando Lazcano, fue removido por Montt, tras haber entregado el Instituto Nacional, el principal centro educativo estatal, al clero. Este evento fue el primer aviso de una cadena de incidentes que terminaron por dividir al conservadurismo entre un sector proclerical, que aglutinaba a una serie de magnates detrás de la figura del Arzobispo Valdivieso (Edwards Vives, 1928: 99) y otro comandado por Montt y Varas (Collier, 2005: 251).

Este choque fue definitivo el año 1856, cuando un problema propio de la vida eclesiástica pasó a ser un asunto de Estado. El despido de un sirviente de la Iglesia Metropolitana de Santiago provocó un choque entre el Sacristán Mayor de la Catedral de Santiago y el Cabildo de la ciudad. El asunto fue conocido por el Vicario de la Arquidiócesis, quien falló a favor del Sacristán. Los canónigos apelaron, primeramente, a instancias propias de la Iglesia Católica. Hasta ese momento, el asunto no tenía ninguna implicancia política. Todo cambió cuando los canónigos, siguiendo

disposiciones existentes en la legislación colonial, recurrieron a los tribunales civiles. La Corte Suprema les dio la razón en su postura. En respuesta, el Arzobispo se negó a aceptar la sentencia. El rechazo de la autoridad eclesiástica fue tal a la intervención estatal en asuntos propios de la administración eclesiástica que el Arzobispo fue condenado al destierro. Valdivieso recurrió al gobierno, pero éste no intervino, pues era su obligación hacer cumplir las sentencias judiciales. Tal sentencia causó un revuelo social mayor en una sociedad abrumadoramente devota (Edwards Vives, 1928: 101-103; Collier, 2005: 259).

Este conflicto, conocido como la cuestión del sacristán, dejó en claro la fortaleza de la obra institucional creada en la década de 1830. Existía una lógica estatal y una serie de funciones del Estado que actuaban como límite de los deseos de la clase dominante. La racionalización estatal chocaba con los intereses de la Iglesia Católica (O'Brien, 1982: 125) y con el carácter de clase del Estado. Quizás por primera vez tras 1830, quedaba de manifiesto la autonomía relativa. De igual forma, se hacía evidente que cuando existían diversas posturas respecto a un tema, el Estado afectaba de forma distinta a cada grupo. Esta cuestión fue tan importante, que llevó a la división del conservadurismo y a la aparición de un sistema de partidos (Valenzuela y Valenzuela, 1983).

La división conservadora entre quienes estaban a favor de la independencia de la Iglesia Católica y quienes apoyaban el patronazgo y la injerencia estatal se cristalizó en la conformación de dos partidos. Los primeros conformaron el Partido Conservador. Los segundos, guiados por Manuel Montt y Antonio Varas, crearon lo que vino a llamarse el Partido Nacional, cuya principal misión fue defender la política del gobierno. En 1857, surgió en el Congreso una oposición al gobierno, que unió a conservadores y a los liberales. Este último grupo, desde 1849 agrupaba a pelucones cercanos a Camilo Vial, a antiguos liberales de la década de 1820 (pipiolos) y a jóvenes intelectuales (Heise, 1982: 319). Desde el Congreso, liberales y conservadores comenzaron a asediar al Presidente de la República. En un momento, se le negó la aprobación de la ley de presupuestos para el año 1858, lo que llevó a Montt a presentar su renuncia. Esta acción del Presidente logró que el Senado moderara su postura. Finalmente, Montt no renunció y se conformó un gabinete de consenso (Campos, 1998: 213). Un año más tarde, se acordó la creación formal de la Fusión Liberal-Conservadora (Collier, 2005: 267-273), marcada por un claro discurso contra lo que llamaban el

despotismo presidencial (Encina, 1949b: 248) y la que trajo como resultado que el ala más radical del liberalismo se separara, formándose el radicalismo (Heise, 1982: 321).

Según Scully (1992), el sistema de partidos tuvo como división central la cuestión religiosa. Esa explicación, aunque reconoce correctamente que el sistema nació tras un evento conflictivo a causa de motivos asociados con la relación entre Estado e Iglesia Católica, no permite explicar adecuadamente las alianzas que surgieron en los años posteriores, ni tampoco el avance del parlamentarismo y la dictación de una serie de innovaciones institucionales que no siempre tuvieron que ver con materias relativas a la Iglesia Católica, como la reforma constitucional de 1871 o la dictación de una nueva ley electoral, en 1874. Lo planteado por Scully tampoco responde por qué conservadores se unieron, entre 1858 y 1873, con los liberales, ni por qué, en 1874, el radicalismo, cuyo nacimiento fue una respuesta contra los sectores pro Iglesia Católica, se alió al conservadurismo para aprobar la ley electoral.

Para entender estas dinámicas es necesario saber quién estaba dentro y quién fuera del poder, cosa destacada por el propio Scully.²⁰ Como el Estado actuaba de acuerdo a su propia lógica (funciones de Estado), era necesario estar a cargo de su gobierno si se tenía la pretensión de controlarlo. La toma del poder era más necesaria todavía, pues Montt y Varas habían dejado en claro que un grupo de funcionarios celosos podía hacer que la autonomía relativa aumentara. De hecho, ésta es la razón por la cual liberales y conservadores se unieron, en 1858.

Parlamentarismo y gobierno de partidos

Ni siquiera la etapa final de Montt fue tranquila. Por una parte, debió enfrentar una segunda guerra civil, en 1859. En un inicio, la Fusión apoyó este movimiento, pero durante el transcurso del levantamiento de Copiapó, quedó claro que en esa ciudad lo que importaba a la elite local era lograr mayor autonomía respecto al nivel central (véase Fernández, 2009). Este movimiento se dio en un contexto en el que el gobierno de Montt había logrado controlar la vida local, gracias a la dictación, en 1854, de una ley de municipales que estipulaba una serie de controles de estas corporaciones por parte del Estado.

²⁰ Esta postura, en todo caso, no es compartida por todos. Por ejemplo, su importancia es minimizada por Collier (2005: 171).

Por otro lado, Montt fue combatido en lo que se refería a la sucesión presidencial. Se temió que el Presidente impulsara la elección de Varas. La presión política para evitar esta cuestión hizo imposible que ella se materializara (Jáksic y Serrano, 2010: 80). El mandatario, finalmente, se inclinó por José Joaquín Pérez, un nacional moderado, que era aceptado por liberales y conservadores. La Fusión fue la base de apoyo de su gobierno, a partir de 1862 (Donoso, 1946: 414).

1861 no solamente fue un año en el que hubo traspaso de mando, sino uno en el que se produjo un cambio mayor en la política chilena. Entre 1833 y 1861, el gobierno se ejerció sobre los partidos, en tanto que entre 1861 y 1925, los partidos fueron fundamentales para poder gobernar. Hasta 1861, el gobierno fuerte fue aceptado por la clase dominante, porque este permitió instalar un orden, fundamental para desarrollar sus intereses económicos (Heise, 1979: 44). Sin embargo, desde este momento, el Presidente de la República y sus agentes, quienes eran la encarnación material de la acción estatal, pasaron a ser percibidos como “...los grandes obstáculos para la plena vigencia del régimen republicano” (Sagredo, 2001b: 435).

Como la delegación de poder a favor del Estado no era más una opción viable para la clase dominante, el sistema político se fue organizando en torno al parlamentarismo y al liberalismo, en tanto ideas fuerza que se materializaban en instrumentos efectivos para el control estatal. Los derechos individuales se transformaron en un fin en sí mismo y en un límite para la acción gubernamental (Heise, 1974: 82; 1979: 83). De igual forma, gracias a la implantación de prácticas parlamentarias, el actuar del Presidente de la República estuvo condicionado al apoyo de los distintos grupos (Bravo Lira, 1986: 55).

El liberalismo fue, al decir de Jocelyn-Holt (1991), una opción meramente discursiva ante la acefalía de poder tras la independencia. Su versión chilena fue más abstracta, lo que permitió amoldarla al contexto chileno. La apertura textual del discurso fue controlada por mecanismos como el voto censitario. Así, la versión chilena marginó los contenidos que no eran funcional para la clase dominante, como el igualitarismo y la extensión de derechos políticos (véase también Stuvén, 2001). Quizás la mayor ventaja de esta opción por el liberalismo estaba dada por la posibilidad de mostrar intereses de grupo como intereses universales (Jocelyn-Holt, 1991: 330). En este contexto, la sociedad tradicional se mantuvo y convivió con un espacio político moderno.

Cuando comenzaron a surgir nuevos actores sociales, ajenos al mundo rural tradicional, el consenso en torno a la catolicidad, orden y republicanismo se trizó.

Solamente el último punto seguirá en pie durante la segunda mitad del siglo XIX. En ese contexto, la oligarquía “...establece pactos instrumentales con el fin de mantener el control hegemónico del Estado” (Stuven, 2000: 299). El liberalismo fue funcional a este objetivo, toda vez que fue capaz de generar un equilibrio entre la tolerancia y orden, podría decirse también cohesión, dentro de la clase dominante (Jocelyn-Holt, 1998: 439-441). Además de funcionar como un mecanismo de consenso entre los distintos grupos que surgen con claridad, tras 1857, el liberalismo permitió un consenso entre el Ejecutivo y el Congreso, así como abrir un espacio para la evolución política, a partir de la reforma (Jáksic y Serrano, 2010: 71). Más importante todavía, el liberalismo fue adoptado para defender la autonomía de la clase dominante en relación a un Estado, considerado por ésta como un ente avasallador (Stuven, 2002).

El Congreso intentó forzar, con cierto nivel de éxito, a los gobiernos a seguir las orientaciones deseadas por la mayoría de los representantes. Se instaló en la esfera política la convicción de que la actuación presidencial requería, necesariamente, la aprobación del Congreso (Heise, 1974: 31). Desde el gobierno de Pérez, el Ejecutivo reconoció el derecho del Legislativo para presionarlo (Heise, 1982: 46). Para ello, los parlamentarios recurrieron a la interpelación, los votos de censura, el condicionamiento de la aprobación de las leyes periódicas y la obstrucción de la discusión de proyectos de ley.

La interpelación consistía en un proceso interrogatorio a los ministros de Estado, bajo el supuesto que ellos debían responder a la confianza del Congreso. Estos procedimientos podían terminar, en el peor de los casos, en un acuerdo de voto de censura contra los ministros. En esta situación, era esperable que el gabinete cesara y el Presidente de la República organizara uno nuevo, respondiendo a la relación de fuerzas imperante en el Congreso. Las rotativas ministeriales derivadas de las crisis servían, según Heise, como una válvula de escape a las contradicciones de las fuerzas políticas (1974. 61-63).

El cambio de gabinete, sin embargo, era una práctica sin sustento legal. Constitucionalmente, los ministros solamente dependían de la confianza del Presidente de la República. Para salvar este problema, que se hizo evidente en 1890, el Congreso contaba con otra herramienta: el retraso de las leyes periódicas. De esta forma, podían dejar a un gobierno sin capacidad de actuar, negándole los impuestos o una ley de presupuesto, instrumento a través del cual debían autorizarse el uso de los recursos fiscales. El primer intento ocurrió en 1841 (Donoso, 1946: 442). Cuando Balmaceda

llegó al gobierno, esta práctica era materia de consenso dentro del mundo político. Incluso un destacado político como Julio Bañados Espinosa, quien desde 1888 renegó del parlamentarismo (véase San Francisco, 2004), argumentaba algunos años antes que el propósito que tuvo el legislador al darle el carácter periódico a la ley que autorizaba la recolección de contribuciones

...ha sido dar al Congreso un arma defensiva y ofensiva contra un Gobierno y un Ministerio que desconocen los fueros y voluntad de los representantes del pueblo... ¿Cómo se conoce que un Gobierno no quiere seguir las inspiraciones y deseos de la mayoría del Parlamento? De un modo muy sencillo. Cuando se conserva en un puesto un Ministerio a pesar de la continua y expresa voluntad del Congreso. Esto se conoce después que el Gabinete ha resistido a una o más censuras. Una vez que un Ministerio, a pesar de las censuras queda en su puesto, en este caso excepcional el Parlamento puede y debe aplazar las contribuciones hasta que se cumpla con la voluntad soberana (Yrarrázabal, 1940 [I]: 295).

Si en el Ejecutivo se instaló una lógica en la que primaba el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado, en el Congreso ocurrió un proceso distinto. El control del Estado fue el principal interés de sus miembros, lo que llevó a que se relativizara la obligatoriedad del cumplimiento de las funciones propias de un Parlamento. Junto al retraso de las leyes periódicas, se hizo común que algunos proyectos de ley no pudieran discutirse, debido a que los parlamentarios obstruían su avance, levantando discusiones de carácter reglamentario sobre el funcionamiento de ambas cámaras, o instalando discusiones políticas. En la misma época en la que se discutieron los proyectos de ley que se estudian en el capítulo 4, el conservador Ventura Blanco defendía la obstrucción, señalando que las formas de oposición, como la obstrucción, eran “...las únicas que pueden poner, en momento oportuno, un dique al desborde del autoritarismo...” (citado en Heise, 1974: 60-61). La supremacía del Congreso es evidente en el argumento esgrimido, a finales del gobierno de Santa María por el parlamentario Augusto Matte. En su opinión, las leyes periódicas fueron creadas como forma de frenar al Ejecutivo. En esa línea, planteaba el congresista, los Congresos “...tienen el *derecho* de acordar las contribuciones, no tienen el *deber* de hacerlo” (Yrarrázabal, 1940 [I]: 295-296).

Si bien las prácticas parlamentarias permitían controlar a los gobiernos, todavía existía otro problema: las elecciones no eran competitivas. Al contrario, el Estado intervenía en el proceso. El problema fue de tal importancia que se transformó, al decir de Julio Heise (1974), en el telón de fondo de la política chilena decimonónica. El

Presidente de la República controlaba las elecciones, eligiendo a su sucesor y preparando “listas oficiales” para las elecciones parlamentarias y municipales. Estas listas eran enviadas desde La Moneda a las provincias, y en ellas se indicaba el nombre de quienes debían resultar electos. Generalmente, las personas nominadas por el gobierno, ganaban las elecciones.

La intervención, a pesar de contar con un gran protagonismo de las autoridades de gobierno, no excluía totalmente a la sociedad. De hecho, el Ejecutivo necesitaba recurrir al apoyo de las elites locales, o de lo contrario, debía enfrentarse a listas alternativas (Valenzuela, 1985: 68). Esta situación fue común y, constantemente, se levantaron listas que aglutinaban a quienes no habían logrado el favor presidencial (véase, por ejemplo, Campos, 1998: 195). De igual forma, hay registros de una cierta apertura de las autoridades gubernamentales para incluir lo que Isidoro Errázuriz, tras las elecciones de 1870, llamó “oposiciones oficiales” (Yrarrázabal, 1940 [I]: 115).

Para asegurar el resultado deseado, el Ejecutivo ponía en marcha a los intendentes, gobernadores, subdelegados y a la Guardia Nacional. Adicionalmente, y tal como denunciaba José Victorino Lastarria en 1873, una importante masa de votantes, cercana al 12% del padrón electoral, formada por empleados públicos, militares y miembros de la Guardia Nacional, tenían una relación de dependencia económica con el Estado (Valenzuela, 1985: 58-60; Barría, 2008b: 30). Si esto no bastaba para ganar las elecciones, los agentes estatales tenían otro instrumento con el cual poder intervenir: la calificación de los electores. Para votar, un ciudadano requería demostrar, frente a los agentes municipales, que cumplía con los requisitos determinados por la ley para tener el derecho a voto.

El liberalismo y el parlamentarismo lograron un lugar central en la discusión política chilena durante la década de 1870. En este período, los liberales no solamente se encontraban entre quienes militaban en el partido con dicho nombre, sino que también en el mundo conservador. El conservadurismo que surgió en 1857 no era civilista, como el peluconismo de la década de 1830, sino que era un partido seguidor de las posturas de las autoridades eclesiásticas. Este sector, comandado por el Arzobispo Valdivieso, vio en el liberalismo un medio para combatir la injerencia estatal en la sociedad, en general, y en la Iglesia Católica, en específico (Heise, 1974: 206-209). La postura de este partido, junto con el antiautoritarismo histórico de liberales, como Lastarria (Collier, 2005: 188), abrió espacio para que se impulsara una reforma política de gran envergadura, que apuntaba hacia la reducción del poder concentrado en el

Presidente de la República (Heise, 1982: 313).

En 1871, asumió la presidencia Federico Errázuriz Zañartu, político con un largo historial ligado a la lucha contra el autoritarismo presidencial, entre el que contaba su participación en una importante organización contraria al orden instaurado en la década de 1830, como la Sociedad de la Igualdad. En ese momento, reemplazar el autoritarismo portaliano era un objetivo consensuado dentro de la clase dominante. El Presidente tomó esta bandera y en su primer mensaje frente al Congreso Pleno anunció un programa de reformas constitucionales (Heise, 1982: 43; Donoso, 1946: 463). Las primeras modificaciones apuntaron a prohibir la reelección presidencial (1871) y bajar el quórum de funcionamiento de ambas cámaras del Congreso, de forma de darles una mayor autonomía (1873). En 1874, la actividad reformadora fue más fuerte. En primer lugar, se decretó la libertad de asociación, sin permiso previo, y se establecieron algunas incompatibilidades parlamentarias (sobre este punto, véase el capítulo 5). Un miembro del Congreso no podía ejercer un empleo público cuyo nombramiento dependiera exclusivamente del Presidente de la República, con la excepción de los ministros de Estado. De igual forma, se estableció el voto acumulativo para la elección del Senado, de forma de restarle capacidad al Jefe de Estado para intervenir las votaciones. La versión original de la constitución de 1833 cancelaba la vigencia de esta carta en períodos en los que el Ejecutivo actuaba haciendo uso de facultades extraordinarias. Se reformó este punto, de forma tal que las facultades solamente tendrían una vigencia de un año y afectarían la libertad personal, de imprenta de reunión, pero sin suspender, en ningún caso, la vigencia de la constitución. Por último, se modificó la constitución de la Comisión Conservadora, cuerpo parlamentario que funcionaba cuando el Congreso entraba en receso. A los siete senadores que la conformaban, en un inicio, se agregaron igual número de diputados, y se le confirieron nuevas facultades, como poder exigir respuestas del Presidente de la República frente a los atropellos cometidos por sus funcionarios (Heise, 1974: 39-43; Donoso, 1946: 423, 465, 474-475).

Las reformas también tocaron al sistema electoral. En 1869 se dictó una ley que modificó el Registro de Mayores Contribuyentes. Éste, desde ese momento, pasó a tener una duración de tres años. Se estableció, además, que cada municipalidad, con la excepción del Intendente, Gobernador, o Subdelegado, formaría una junta revisora, encargada de calificar a quienes tenían derecho a voto, eligiendo al azar seis miembros entre los cuarenta mayores contribuyentes (Donoso, 1946: 416). Éste sería el primer paso para pasar el control de las elecciones desde el Estado a la sociedad. En 1874, se

avanzó definitivamente en esa dirección, a través de una reforma que sacó a las municipalidades del proceso electoral. Las juntas de mayores contribuyentes quedaron a cargo de formar las juntas calificadoras y de las mesas receptoras. Es decir, el proceso electoral completo quedaba fuera de la esfera estatal. Adicionalmente, se amplió el universo de votantes, al establecerse que los hombres mayores de 21 años que supieran leer y escribir cumplían con el requisito de contar con un cierto capital para tener derecho a voto (Heise, 1982: 51, 1979: 86).

Tanto las reformas constitucionales como la electoral apuntaron contra la figura del Presidente de la República, especialmente sus capacidades para actuar por sí mismo y para seleccionar autoridades a través de elecciones. Este detalle podría llevar a pensar que el conflicto no era con el Estado en sí, sino que con una figura institucional como la presidencial, que podía alcanzar ribetes autoritarios. Este tipo de interpretación, sin embargo, no logra dar cuenta del hecho que, por ejemplo, la cuestión del sacristán generó un conflicto que giró en torno a las atribuciones de ciertas instituciones estatales en lo relativo a su relación con la sociedad. Incluso, Montt ni siquiera provocó el embrollo. De esta forma, convendría, más bien, entender la lucha contra el Presidente de la República como la personificación de un malestar hacia el Estado. Esto cobra sentido si se considera que en 1872 ocurrió un incidente que fue tan importante como la cuestión del sacristán, pues tuvo como resultado un nuevo realineamiento de las fuerzas políticas.

La educación fue una tarea fundamental de la acción estatal durante gran parte del siglo XIX (véase Labarca, 1939; Egaña, 2000; Serrano, 2003). Desde la década de 1810, se crearon y mantuvieron instituciones de enseñanza, que eran concebidas como un instrumento fundamental para la construcción de ciudadanos competentes para la república (Heise, 1974: 247). Se fue conformando, de esta manera, un sistema educativo nacional controlado por el Estado. Si bien existían escuelas privadas, que se fundaban en afanes exclusivistas de ciertos sectores sociales o como respuesta a una educación poco piadosa en el campo público (Labarca, 1939: 156-157), éstas estaban bajo tutela del Estado (véase Soifer, 2009). Un sistema de tales características pudo instalarse gracias a que logró generar un consenso en el mundo político. Sin embargo, este acuerdo pareció resquebrajarse como resultado de la división en torno al rol del Estado que surgió durante el período de Montt. Por ello, los conservadores intentaron acabar con el Estado docente.

La ley que creó la Universidad de Chile en 1842, le entregó a la Facultad de

Humanidades la responsabilidad de validar los exámenes que los alumnos de colegios no estatales daban al finalizar cada año académico. Esta competencia fue delegada al Instituto Nacional. La tutela estatal funcionó hasta 1872, fecha en la que el Ministro de Justicia, Abdón Cifuentes, dictó un decreto que permitió a los colegios particulares validar por sí mismos sus exámenes. Los conservadores habían apoyado al presidente Errázuriz para asumir la primera magistratura, pero aparentemente habían negociado la aceptación del candidato de la idea de establecer la llamada libertad de enseñanza (Encina, 1950: 234). En consecuencia, Cifuentes levantó esta orientación como un objetivo de Estado. Este concepto implicaba, además de eliminar la validación estatal de los exámenes en recintos privados, permitir que estos últimos pudieran expedir títulos y grados. El decreto provocó una gran crisis política. Los estudiantes del Instituto Nacional protestaron, lo que llevó al gobierno a destituir al Rector del establecimiento, Diego Barros Arana (Jáksic y Serrano, 2010: 92). En el Congreso, José Manuel Balmaceda, Isidoro Errázuriz y Miguel Luis Amunátegui, se convirtieron en los defensores del Estado docente y, en 1875, los decretos fueron derogados (Labarca, 1939: 157-158; véase también Muñoz, 1993).

La cuestión de la libertad de enseñanza dejó en claro que la divergencia en torno al rol del Estado era una cuestión suficiente para sustentar las posiciones y estrategia de alianzas políticas llevadas adelante por cada partido. Por una parte, los conservadores se mostraron, definitivamente, contrarios a un Estado que podía afectar los derechos de los individuos (Jáksic y Serrano, 2010: 93). Por otro lado, este episodio muestra que en la década de 1870 surgió una nueva generación de liberales (Aníbal Pinto, Domingo Santa María, José Manuel Balmaceda, Miguel Luis Amunátegui), que no seguía el antiestatismo teórico de Lastarria, sino que, al contrario, no veía una contradicción entre el Estado y la libertad. Para este liberalismo, la acción estatal era beneficiosa, pues a través de ella se podía enfrentar nuevos problemas sociales, surgidos del desarrollo económico (véase capítulo 3), y ampliar la educación y cultura, cuestiones fundamentales para lograr la capacidad del individuo para determinarse y gobernarse (Heise, 1982: 300-304).

El asunto del decreto, además, dejó en claro que el control estatal resultaba importante, pues ocupando puestos de decisión de políticas era posible intentar atacar al mismo Estado, quitándole funciones que le daban un cierto grado de autonomía respecto a la sociedad. El desenlace de la polémica en torno a la libertad de enseñanza fue la salida Cifuentes del gabinete, el fin de la Fusión Liberal-Conservadora y la aparición de

una nueva dinámica política. Los conservadores, de aquí y hasta 1890, no formarán parte ni del gobierno ni de las listas oficiales confeccionadas por éste para las elecciones. Ello no hizo más que agudizar sus posturas liberales. Buscaron controlar al Presidente de la República, hacer más competitivas las elecciones y, en última instancia, evitar la autonomía del Estado. Por ello, inmediatamente después de esta crisis, el Partido Conservador se alió con el radicalismo, el que se encontraba al otro extremo del espectro político de la época, en pos de aprobar una reforma electoral, como la de 1874, que significó, como ya señaló, una privatización del proceso electoral, colocando su control en la esfera de la sociedad (véase Valenzuela, 1985).

Hacia mediados de la década de 1870, la cuestión de la autonomía y control estatal había terminado por estructurar la política chilena, aunque esta cuestión se remitía a temas específicos, principalmente la capacidad del Ejecutivo para actuar por sí mismo y la sumisión de la Iglesia Católica a la lógica estatal. No hubo mayores problemas en torno a cuestiones de tipo económico, en primer lugar, porque la clase dominante, predominantemente agraria, fue lo suficientemente flexible para incorporar y establecer relaciones económicas con la minería; y en segunda instancia, gracias a que, como se muestra en el capítulo siguiente, el modelo económico impulsado por el Estado generó crecimiento hasta la década de 1870 y era coherente con los intereses de una clase dominante exportadora de productos provenientes de la minería y la agricultura. Incluso más, durante el período, la intervención estatal, a través de instrumentos como la Caja de Crédito Hipotecario, ayudó directamente al grupo terrateniente a mantener sanas sus finanzas y a reproducir las características de la sociedad (O'Brien, 1982: 45).

EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA ESTATAL EN LA DÉCADA DE 1880

Los años setenta no fueron buenos para la economía chilena. En el capítulo siguiente se entrega información sobre el desarrollo económico del Chile decimonónico. De momento, basta señalar que en esos años se terminó un primer ciclo de crecimiento económico. La recesión, sin embargo, llegó en la década de 1870 de la mano con la baja de precios en el mercado mundial de los productos que el país exportaba (O'Brien, 1982: 46). Este nuevo contexto afectó a la economía en su conjunto. Chile había vivido durante los años setenta una prosperidad ficticia, que llevó al aumento de las importaciones. La crisis en la balanza de pagos había sido financiada a través de deuda externa, la que se duplicó en el período de Aníbal Pinto (Pinto, 1959: 32). Sin embargo,

llegó un momento en el que la situación se hizo insostenible. Los productores vieron reducidos sus ingresos, los bancos tuvieron problemas para convertir el papel moneda que emitían en oro, y el Estado no contaba con recursos suficientes para cumplir su función de mantener el orden social –de hecho, aumentó la criminalidad rural– lo que ponía en riesgo no solamente su funcionamiento, sino que también la hegemonía de la clase dominante (Ortega, 1984: 8-11).

Ante la gravedad de la situación, se buscaron varias soluciones. En 1878, el gobierno decretó la inconvertibilidad monetaria (Pinto, 1959: 29). El endeudamiento externo no era solución, pues ya se venía utilizando y la capacidad del país para contraer obligaciones estaba copada. Quedaba la posibilidad de avanzar en una reforma tributaria. En 1877 se crearon impuestos a los regalos y herencias (Sater, 1986: 132). Sin embargo, una solución global debía apuntar a gravar, de forma directa, a la clase dominante. El precio de esta medida, no obstante la gravedad de la crisis, era inaceptable en la época (Ortega, 1984: 11; O’Brien, 1982: 47).

La solución vino de la mano de la guerra del Pacífico. No viene al caso detenerse en sus causas y desarrollo. Para los efectos de este relato, importan dos puntos. En primer lugar, que la declaración de la guerra fue impulsada en Chile por grupos de interés que se habían visto afectados por el alza tributaria que el gobierno boliviano en contra de la Compañía de Salitres y Ferrocarriles de Antofagasta. La influencia de los dueños de esta empresa fue tal que el primer gabinete chileno que enfrentó el conflicto, estaba formado, casi exclusivamente, por accionistas de la compañía. Esto viene a mostrar, como plantea Ortega (1984: 53), que en el funcionamiento del Estado chileno los intereses económicos de la clase dominante jugaban un rol fundamental.

En segundo lugar, importa destacar que la guerra del Pacífico significó un cambio radical en la sociedad chilena. Esto llevó a una modificación de las características del conflicto por la autonomía del Estado, descrito en la sección anterior. Michael Monteon (1982: 23) afirma que la cuestión del patronazgo, el rol de la Iglesia Católica en la sociedad, y la centralización del poder en la presidencia, a los que él llama los viejos problemas, dan paso a un conjunto de nuevos temas, como la urbanización, la inflación y el conflicto de clase.

El resultado de la guerra (el triunfo chileno y la anexión de dos provincias ricas en salitre, como Antofagasta y Tarapacá), provocó cambios en las características del Estado. En primer lugar, Chile obtuvo para sí el monopolio de la producción del salitre. Esta industria quedó en manos privadas y el Estado comenzó a cumplir, vía cobro de

impuestos, el rol de enlace entre ésta y la economía interna. Una consecuencia de esto es que la acción económica estatal dejó de ser coherente con los intereses económicos de la clase dominante como un todo. Se abrió así un nuevo conflicto por la autonomía estatal. El segundo cambio fue el reforzamiento de la capacidad estatal para poder intervenir en la sociedad y concentrar poder. La guerra trajo una serie de alteraciones en las dinámicas sociales y en el mismo trabajo del Estado, lo que actuó como impulso para la burocratización de partes del aparato estatal que todavía no habían avanzado en esa dirección. Este tema no es tratado aquí sino que en los dos capítulos siguientes.

Las fuerzas militares chilenas lograron controlar Antofagasta, apenas iniciado el conflicto, durante el mes de febrero de 1879. Un año después, avanzaron hacia Tarapacá. De esta forma, el país tenía bajo su dominio los territorios donde se encontraban las oficinas productoras de salitre y guano. El gobierno intentó impulsar rápidamente la producción salitrera, para financiar el esfuerzo de la guerra. Sin embargo, la cuestión no fue tan simple. Las oficinas salitreras habían sido expropiadas por el Estado peruano, en 1876. Para ello, éste usó un empréstito tomado en Londres, por 7.000.000 de libras esterlinas. Con esos recursos, el Estado peruano comenzó a comprar oficinas. Sin embargo, el proceso no se completó. Cuando se inició la guerra, algunas oficinas ya habían sido compradas, un grupo estaba en proceso de compra y otras habían sido entregadas a sus antiguos dueños, para que actuaran como contratistas y produjeran ciertas cantidades definidas por las autoridades peruanas. Una de las características del proceso fue que los vendedores solamente dejarían de administrar las oficinas una vez que éstas hubiesen sido pagadas completamente. Por ello, las autoridades chilenas debieron lidiar con una serie de intereses privados en Tarapacá. Como no era claro que Chile tendría dominio definitivo en esta zona, y debido a que el gobierno peruano dictó un decreto en que amenazaba con desconocer contratos a aquellas personas que colaboraran con Chile, los contratistas se negaron a producir salitre, como demandaban las autoridades chilenas (Bermúdez, 1984: 82, 100-102; O'Brien, 1982: 29-30, 52). En consecuencia, la producción se inició bajo las órdenes de las fuerzas militares.

Ese mismo año se creó una comisión consultiva, a la que se le encargó la misión de estudiar la situación de la industria salitrera y proponer medidas a tomar (Sater, 1986: 138). En este contexto, ya quedaba claro que las autoridades chilenas consideraban la anexión de los territorios salitreros como el resultado que la guerra debía arrojar. La obtención de estas nuevas regiones no solamente traería riqueza, sino que también

presiones y reclamos de inversionistas extranjeros y los gobiernos de sus países de origen. El Estado chileno tomó en consideración esta cuestión y, finalmente, se inclinó por una decisión respecto al futuro de las salitreras que, por una parte, satisfacía los intereses foráneos y, al mismo tiempo, aseguraba la solvencia fiscal: se dictó un decreto, el 11 de junio de 1881, que devolvió provisoriamente las salitreras a los poseedores de los bonos de propiedad que el gobierno peruano emitió tras la expropiación de 1876, y que fijó un impuesto de exportación en favor del Estado chileno. En 1882, esta decisión tomó carácter definitivo (O'Brien, 1982: 54-63; Ramírez Necochea, 1969: 25-26; Bermúdez, 1984: 109).

El resultado de esta medida fue un explosivo aumento de la presencia de intereses británicos en la industria salitrera. Hacia 1882, controlaban el 34% de la industria. Hacia finales de la década, su presencia era predominante. Iniciada la guerra, los bonos que el Estado peruano había entregado a raíz del proceso de expropiación sufrieron una baja en su valor, ante la incertidumbre respecto al futuro de Tarapacá. Un grupo de capitalistas ingleses, gracias a préstamos de bancos chilenos, fueron capaces de lograr un importante número de bonos. Entre ellos destacaron los socios John Thomas North y Robert Harvey. El último, trabajó para la comisión consultiva, por lo que, muy probablemente, tuvo conocimiento anticipado de la decisión que el Estado chileno tomaría, entre 1881 y 1882 (Ramírez Necochea, 1969: 26-35). A finales de la década, la posición de North y Harvey se acercaba a la de un monopolio.

Gracias a la anexión territorial, Chile dejó de preocuparse de la cuestión económica. El salitre se convirtió en el nuevo vínculo del país con la economía mundial (Ortega, 1984: 64). Esa conexión se realizaba a través del Estado, que llegó a apropiarse, vía impuestos, de hasta la mitad de la producción salitrera (O'Brien, 1982: 81; Cariola y Sunkel, 1983: 89). Inmediatamente, quedó en evidencia que un Estado rico sería una instancia donde se ventilarían "...los intereses antagónicos de diferentes fracciones de la clase dominante" (Ortega, 1984: 65). Ello fue manifiesto en 1880, al momento de discutir la cuestión de los impuestos salitreros. Los dueños de oficinas en Taltal y Aguas Blancas, de nacionalidad chilena, buscaron un trato preferencial por parte del Estado, en consideración que no tenían líneas férreas cerca de sus instalaciones, por lo cual no podían competir con las oficinas del ex territorio peruano (Sater, 1986: 137-140).

La riqueza salitrera se reflejó, prontamente, en las arcas fiscales. Entre 1860 y 1879, el gasto público representó, en promedio, un 7,165% del Producto Interno Bruto (PIB). En el período 1880-1891, alcanzó al 12,05%. Si se considera el período 1887-

1891, que corresponde a los años en los que el gobierno de Balmaceda formuló el presupuesto nacional, el gasto llegó al 12,94% del PIB (véase cuadro 1). Estas pruebas de crecimiento estatal son consistentes con otras medidas como la relación entre empleados públicos y el total de población. En 1865, había un empleado público por cada 1190,17 habitantes. En 1880, esa cifra llegaba a 838,33 y para el año 1885, la relación llegaba a un empleado público por cada 715,95 habitantes (Barría, 2008b: 26).

Cuadro 1: Gasto e ingresos fiscales, 1860-1891

Año	Gasto fiscal en pesos de 1908-1910 (a)	Gasto fiscal como porcentaje del PIB anual (b)	Entradas de aduanas como porcentaje del total de los ingresos públicos (c)	Impuestos internos como porcentaje del total de los ingresos públicos (d)
1860	16.623.628	5,6	55,86	13,83
1861	14.449.721	4,8	49,02	15,74
1862	14.209.310	4,7	43,17	13,29
1863	15.809.326	5	46,62	12,14
1864	17.810.924	5,4	36,28	10,05
1865	23.603.564	6,8	22,67	6,16
1866	32.400.504	9	17,68	6,07
1867	33.704.908	10	27,91	6,74
1868	30.400.236	8,5	47,25	11,15
1869	29.081.079	7,3	48,11	13,25
1870	30.502.126	7,3	33,31	8,18
1871	30.855.737	7,5	43,67	11,22
1872	33.466.228	7,5	50,89	12,47
1873	37.085.430	7,8	31,78	6,67
1874	48.854.890	10,9	49,10	11,10
1875	47.833.737	9,6	36,98	9,917
1876	43.613.991	8,8	38,83	10,71
1877	42.993.146	8,8	34,05	10,75
1878	35.001.290	6,7	34,19	10,82
1879	53.514.349	9,1	24,37	7,89
1880	66.547.043	10,1	24,29	6,85
1881	73.408.658	10,9	55,46	8,47
1882	86.325.907	12	68,12	8,85
1883	95.250.492	13	63,38	8,64
1884	81.820.898	11	66,97	9,24
1885	74.210.827	10,2	60,11	8,54
1886	97.557.291	12,7	38,50	5,88
1887	104.720.336	12,8	43,76	5,27
1888	78.954.493	10	70,65	5,15
1889	96.127.565	11,8	65,74	3,80
1890	113.580.869	13,1	64,85	3,64
1891	158.649.903	17	37,17	1,40

Fuente: Para columnas a y b, Díaz, Lüders y Wagner (1998: 115-119). Columnas c y d, elaboración propia a partir de Cariola y Sunkel (1983: 123-124).

Como muestra el cuadro 1, el financiamiento del Estado provenía, en gran parte, de los impuestos a la exportación. La bonanza fiscal llevó a que se hiciera una reforma tributaria que eliminó algunos impuestos. En 1884, se terminó el cobro de la alcabala, y cuatro años después ocurrió lo mismo con los derechos de imposición (Cariola y Sunkel, 1983: 91-92).

Como resultado de este nuevo contexto, el Estado ganó grados de autonomía respecto a la sociedad. El Presidente de la República pasó a estar a cargo de una estructura con una importante suma de ingresos, los que le permitían actuar. La reforma administrativa, que se presenta en los capítulos siguientes, dotó al mandatario de un aparato estatal con mayores capacidades en comparación con las décadas anteriores. Por estos motivos, durante los ochenta se paró el proceso de mayor control sobre el Estado, que se había iniciado en el gobierno de Errázuriz (O'Brien, 1982: 128). Tanto Domingo Santa María como José Manuel Balmaceda, los presidentes que tuvo Chile entre 1881 y 1891, en los años setenta se mostraron a favor de aquellos pasos que lograron que el Estado fuera controlado, a través del parlamentarismo. Una década después, al estar a cargo del Estado, ambos comenzaron a actuar, según se dice comúnmente, de forma autoritaria (Góngora, 1981: 18-23). Sin embargo, más que una supuesta conversión autoritaria, lo que esta aparente contradicción está constatando es el grado de fuerza que la lógica estatal tenía. El Estado no se amoldaba al Presidente de turno. Al contrario, éste adoptaba como propia la racionalidad estatal.

En este contexto, el conflicto por la autonomía del Estado no desapareció sino que se intensificó. Durante el gobierno de Santa María, el Estado chileno tuvo una fuerte polémica con el Vaticano, a raíz del patronazgo, lo que llevó al gobierno a impulsar las llamadas leyes laicas, que le quitaron a la Iglesia Católica el control de los cementerios, matrimonios y el registro de los nacimientos y defunciones. De igual forma, el Estado intentó aumentar su capacidad de intervenir en la sociedad, para así solucionar nuevos problemas públicos. Esta cuestión queda de manifiesto en el capítulo siguiente, en el que se muestra cómo se intentó impulsar un conjunto de medidas para evitar la propagación de enfermedades, como la viruela y el cólera.

El salitre no solamente dotó al Estado de más recursos para intervenir en la sociedad, radicalizando el viejo problema por la autonomía, sino que, al mismo tiempo, creó un nuevo conflicto, cuyo carácter principal fue económico. Gracias al salitre, el Fisco logró salvar los problemas financieros que tuvo en la década de 1870, a tal punto, que se embarcó en proyectos que significaron una fuerte inversión, como la ampliación

de las líneas férreas o la mejora de las condiciones sanitarias de las principales ciudades. Otro punto a tener en cuenta es que el funcionamiento del Estado ya no dependía de su capacidad para extraer recursos de la sociedad, sino que de las dinámicas del mercado del salitre. Adicionalmente, el Estado pasó a tener un lugar privilegiado en la economía, toda vez que era el encargado de extraer y distribuir los beneficios de la industria. En consecuencia, la suerte de la clase dominante dependía de las decisiones tomadas por un Estado que gozaba de autonomía.

Esta autonomía, sin embargo, no debe llevar a pensar en la existencia de un Estado capaz de imponerse a la sociedad, al estilo Skocpol (1979). Al contrario, ella fue relativa y tomó las características descritas por Poulantzas (1978): el Estado cumplió su función de favorecer el desarrollo capitalista. En el contexto de la primera combinación de productores de salitre, el gobierno apoyó la reducción de costos laborales, a través de la implantación de un sistema de pago no monetario basado en fichas. De igual forma, reprimió las protestas de los trabajadores de la misma industria, en 1890. Otra política favorable a la clase dominante fue. Como ya se señaló, la eliminación de los tributos que ésta pagaba (Monteon, 1982: 38; O'Brien, 1982: 92, 127).

La nueva autonomía era relativa, además, porque su origen era frágil. Ella fue fruto de la obtención del salitre. En el capítulo primero, se planteó que en el caso de los estados rentistas, su autonomía no depende de su relación con la sociedad pero sí de la existencia de amenazas a la mantención de la renta. Además, se mostró que los intereses extranjeros son capaces de afectar la autonomía estatal (Hamilton, 1983; Stepan, 1978). En el caso chileno, las amenazas a la autonomía provenían de los productores de salitre, en su gran mayoría extranjeros, cuyos intereses podían llegar a ser antagónicos a los estatales. El Estado debió formular e implementar políticas para orientar el funcionamiento de la industria salitrera hacia un mayor rendimiento fiscal (véase capítulo 6). Sin embargo, la división interna no permitió que Balmaceda pudiera enfrentarse a los intereses extranjeros (Monteon, 1982: 32). Para los intereses estatales, el mejor escenario era el aumento de la competencia y de los niveles de producción salitrera, pues de esta forma crecería la recaudación. Sin embargo, la expansión de la producción significaba una baja del precio del salitre. Por ello, los productores formaron un cartel en 1884. Este tipo de acuerdos no sólo favorecía a los salitreros, sino que también a las industrias relacionadas, como la bancaria. A la vez, el cartel afectaba al Estado y a la agricultura, que desde 1880 vivió de la demanda de las oficinas del norte (O'Brien, 1982: 92). Este hecho muestra que los estados rentistas no siempre pueden

despreocuparse de la marcha de la economía, como afirma la literatura analizada en el capítulo 1.

Según Julio Heise (1979: 75-77), la guerra del Pacífico provocó un cambio en la clase dominante. En su opinión, ella dejó de ser predominantemente agrícola. Surgieron con más fuerza mercaderes, banqueros y mineros. Podría cuestionarse esta afirmación, pues estos grupos existían desde antes de la guerra. Lo que sí parece claro es que, a diferencia de las décadas anteriores, en los años ochenta, sus intereses parecían antagónicos. Los efectos del cartel de 1884 en los diferentes sectores parece ser muestra de esto. El desigual impacto de las dinámicas económicas entre las diferentes fracciones de la clase dominante y el rol predominante del Estado en la economía llevaron a que la acción estatal fuese objeto de lucha.

Esto se hizo patente durante el gobierno de Balmaceda, quien, al igual que O'Higgins y Montt, tuvo que enfrentar la denostación social de la clase dominante. Debido a que se rodeó de colaboradores provenientes de sectores sociales emergentes y distantes a la elite tradicional, ésta empezó a tratar al bloque de gobierno de “rotos acaballerados” o “caballeros arrotados” (Salazar y Pinto, 1999: 84). Incluso, el grupo de confianza del Presidente comenzó a ser llamado “balmasiúticos” (véase Salinas, Cornejo y Saldaña, 2005). Este cambio en los orígenes sociales se materializó en la llegada de “nuevos hombres” a la administración del Estado (Correa et al., 2001; Stabili, 2000). Si bien los sectores medios tuvieron acceso al empleo público durante todo el siglo XIX, al parecer, en la década de 1880 pudieron ostentar cargos de mayor importancia (De León, 1964).

Esta no fue la única causa de rechazo a Balmaceda. El Presidente activamente intentó orientar el desarrollo de la economía, especialmente el de la industria salitrera. Al ser nominado candidato presidencial, puso a la industrialización como un fin nacional. En su opinión, la riqueza salitrera sería pasajera, razón por la cual el país debía aprovechar la bonanza como una palanca para mejorar la infraestructura y el nivel educativo del país, para impulsar el desarrollo económico (Ramírez Necochea, 1969: 106). Estas políticas no quedaron en el discurso sino que se materializaron en el presupuesto público (véase Bowman y Wallerstein, 1983). El impulso de los ferrocarriles favorecía el desarrollo económico pero, al mismo tiempo, afectaba a la clase dominante en su conjunto, en la medida que limitaba la existencia de recursos disponibles en la economía. En el caso de la agricultura, estas acciones aumentaron el

grado de monetarización de las relaciones laborales, hiriendo la capacidad de los terratenientes de contar con mano de obra (véase Ramírez Necochea, 1969: 110).

El proyecto de Balmaceda requería de ingresos fiscales y para ello el Estado debía asegurar las condiciones para el aumento de la producción salitrera y evitar un acuerdo entre los productores que disminuyera el volumen de salitre disponible. Por esta razón, Balmaceda levantó un discurso favorable a la nacionalización del salitre (lo que significaba aumentar la presencia de productores nacionales) y en un sostenido esfuerzo del Estado por terminar el monopolio de los ferrocarriles de Tarapacá (Monteon, 1982: 26-29). Los intereses de las compañías de North y de los sectores financieros nacionales asociados a él se veían afectados con estas maniobras. No ocurría lo mismo con ciertos sectores económicos afectados por la baja sostenida de los precios en los mercados internacionales. Entre ellos estaban los productores de cobre, carbón y plata, quienes buscaban que el Estado les entregara ayuda para poder continuar con sus actividades (Zeitlin, 1984).

Si bien el gobierno de Balmaceda no tuvo un programa contrario a la clase dominante, sí afectó de forma desigual a sus diferentes fracciones. La dependencia económica de la elite respecto a las decisiones tomadas desde el Estado hacía que los nuevos aires de autonomía estatal no fueran aceptados (O'Brien, 1982: 143-144). Por ello, se levantaron una serie de debates que, como nunca antes, tuvieron a la economía como centro de atención. El capítulo sexto se ocupa de esta cuestión. En especial, muestra cómo se discutió respecto a qué hacer con los fondos provenientes del salitre, la forma en que debía organizarse el sistema bancario, además de debatirse sobre las políticas que debían impulsarse respecto a la industria salitrera y aquellas actividades anexas a ella.

Existe una discusión en la literatura de la guerra civil de 1891 que apunta a determinar quiénes fueron los grupos que apoyaron y combatieron a Balmaceda durante la guerra civil de 1891. Las interpretaciones políticas tienden a destacar que el Congreso agrupaba al conjunto de una elite contraria al autoritarismo (véase Edwards Vives, 1928; Góngora, 1981). Desde la otra vereda, se afirma que contra Balmaceda estuvieron los grandes terratenientes, banqueros, grandes empresarios mineros, chilenos y extranjeros, cuyos intereses económicos se encontraban directamente relacionados con lo que ocurría en la provincia de Tarapacá. Adicionalmente, se destaca que los partidos estaban controlados por elementos afectados por las políticas de Balmaceda y que sirvieron a los intereses de los salitreros ingleses. Quienes estuvieron con el mandatario, según esta

interpretación, fueron los sectores industriales, la clase media y el proletariado (Ramírez Necochea, 1969: 181, 189). Esta última cuestión es bastante discutible, si se considera que Balmaceda reprimió al movimiento obrero.

El problema de la primera interpretación es que no da cuenta de las nuevas dinámicas económicas ocurridas en la década de 1880. La versión economicista, por su parte, no considera que el conflicto por el rol del Estado no era nuevo ni se reducía solamente a la cuestión económica. Lo cierto es que el Estado es un factor clave para entender por qué los actores de la época se unieron a uno u otro bando. Maurice Zeitlin (1984) muestra que el alineamiento que se dio durante la guerra civil de 1891 se explica por conflictos económicos, dentro de la clase dominante. A partir de un análisis prosopográfico de líderes balmacedistas y congresistas, Zeitlin sostiene que quienes apoyaron a Balmaceda fueron agricultores beneficiados por proyectos de obras públicas y personas involucradas en el sector de la minería afectado por los bajos precios de sus productos, y deseoso de ayuda estatal. Los congresistas, por su parte, eran banqueros y salitreros, dos industrias que dependían la una de la otra. En opinión de Zeitlin, el que los congresistas concordaran con los salitreros ingleses se explica porque tenían sus intereses económicos en la suerte de la industria salitrera, por lo que no estaban de acuerdo con una política salitrera gubernamental que buscaba afectar la conformación de carteles de producción.

En el capítulo 7 se muestra cómo se desencadenó la crisis política que llevó a la guerra civil de 1891. De momento, basta destacar que hacia 1890 los mecanismos de negociación y distensión, impuestos en la década de 1860, dejaron de funcionar. Balmaceda priorizó la lógica estatal, que en este período llevaba a intervenir en la industria salitrera para poder satisfacer los intereses fiscales y soportar el plan económico del gobierno, por sobre las prácticas parlamentarias, cuyo principal objetivo era controlar y neutralizar la acción del Estado. Una vez que los mecanismos tradicionales de llamado al orden –retraso de leyes periódicas, interpelación y censura de gabinete– se mostraron ineficaces, la guerra se avizoró como la única opción viable.

De esta forma, podía lograrse un nuevo ajuste en la relación entre la clase dominante y el Estado. Con el triunfo del Congreso, se reinstaló el parlamentarismo. Así, el Estado volvió a estar bajo el mando de la clase dominante y se instaló una política consensual en el Congreso, que terminó con el conflicto entre fracciones (O'Brien, 1982: 124, 146). De igual forma, se solucionó el problema de la autonomía relativa del Estado a través de una ola de reformas, ya no antipresidenciales como las de

la década de 1870, sino con un carácter antiestatal. La llamada Ley de la Comuna Autónoma, dictada en diciembre de 1891, tuvo como objeto transferir prerrogativas del nivel central a las municipalidades. De igual forma, hubo un traspaso de impuestos a este ámbito (Cariola y Sunkel, 1983: 92). Al año siguiente, por fin se consagró la libertad de enseñanza. Era el triunfo definitivo de Abdón Cifuentes, a veinte años de su primer intento por minar las bases reguladoras del Estado docente (Heise, 1974: 251). Como señala Illanes (2003: 401), estas decisiones fueron parte de un esfuerzo por desarmar al Estado y dejar funciones importantes en manos de las municipalidades, pues ellas eran controlables, gracias a la reforma, por los terratenientes.

CONCLUSIONES

El esquema interpretativo presentado en este capítulo muestra que la autonomía estatal es un concepto que permite construir una explicación coherente del desarrollo de la política del siglo XIX chileno, del tipo de relación que la clase dominante estableció con el Estado en distintos momentos y de las consecuencias que esto tuvo en el nivel institucional, en la conformación de partidos y en la relación entre estos. Además, la autonomía del Estado es un concepto lo suficientemente flexible como para ser capaz de incorporar en su análisis aspectos propiamente políticos con otros económicos. Ésta es una ventaja importante, en comparación con las interpretaciones que destacan la lucha de la elite contra el autoritarismo, toda vez que éstas no son capaces de incorporar en su análisis los cambios socioeconómicos y los conflictos entre fracciones, que asomaron en los años ochenta. También permite llenar la laguna presente en las interpretaciones económicas, que solamente miran el surgimiento de un problema tras la guerra del Pacífico, sin considerar los problemas que se aprecian desde los años cincuenta y sin prestarle la atención debida al Estado como fuente de conflicto.

La interpretación de la relación entre el Estado y la clase dominante tras la guerra del Pacífico se basa en algunos elementos que todavía no han sido analizados en profundidad. El primero de ellos es el desarrollo del proceso de burocratización que se impuso en el aparato administrativo. En el capítulo siguiente se presenta una explicación de este resultado, a partir de una mirada socioeconómica que se basa en algunos factores identificados en el primer capítulo. En específico, se analiza como el desarrollo económico del país entregó los elementos materiales para avanzar hacia la burocratización, y además se identifican ciertas situaciones sociales que empujaron el

proceso en esa dirección. Una vez despejado este asunto, en el capítulo 4 se analiza, en detalle, el proceso de reforma administrativa que se desarrolló en Chile entre 1883 y 1888. Esto es fundamental para sustentar lo que acá se planteó en relación a que el Estado aumentó sus capacidades. Sin embargo, este análisis no basta para poder argumentar que la burocratización generó tensiones en la relación Estado-clase dominante. Por ello, el capítulo 5 se centra en documentar esta situación, prestándole atención a las razones que llevaron a ciertos grupos a combatir el aumento y reforma del aparato estatal.

El segundo punto que debe ser analizado es el relativo al rol del Estado en la economía. Es claro que en la década de 1880 surgieron una serie de debates en torno a las políticas económicas. Lo que no es claro, hasta ahora, es el papel del Estado en estas discusiones. Maurice Zeitlin (1984), si bien destaca la existencia de conflictos dentro de la clase dominante en torno a cuestiones de materia económica, descarta que la guerra civil de 1891 haya tenido que ver con un conflicto por la autonomía estatal. Por lo tanto, para poder sostener la interpretación que se plantea en este capítulo, es fundamental hacer frente a Zeitlin y demostrar que estos conflictos entre fracciones de clase tienen que ver con la existencia de un Estado con una autonomía relativa suficiente para generar los choques que él describe.

Por último, para argumentar que la guerra civil de 1891 fue una lucha entre un sector que buscó acabar con la autonomía estatal y otro que quería mantenerla, se requiere encontrar, de manera explícita, evidencia respecto a que la autonomía era un problema para los actores de la época, sobre todo en el período de tiempo en el que la guerra estalló. Para ello, en el último capítulo se analiza la coyuntura política de los años 1889-1891. La atención se centra en el agotamiento de las prácticas parlamentarias como mecanismo para llamar al orden al Ejecutivo, el desarrollo de la coyuntura que llevó al choque armado y los intentos de ambos bandos para zanjar el asunto. Por una parte, se analiza la actividad parlamentaria del Congreso Constituyente de 1891, a través de la cual Balmaceda intentó consolidar la autonomía estatal y, por otro lado, se estudian las principales medidas que impulsaron los congresistas, tras su triunfo, para dismantelar, definitivamente, las fuentes de la autonomía.

CAPÍTULO 3

UNA SOCIEDAD MÁS COMPLEJA: LAS BASES DE LA BUROCRATIZACIÓN DEL ESTADO EN LA DÉCADA DE 1880

El Chile del siglo XIX era una sociedad, esencialmente, tradicional. Como se describió con anterioridad, si bien la independencia significó el paso hacia la conformación de una sociedad política basada en categorías modernas, no trajo como resultado un cambio social profundo. Al contrario, la sociedad chilena siguió organizándose de una forma en la que el poder provenía de la tenencia de la tierra, la cual estaba concentrada en pocas y extensas haciendas, en las que, desde el siglo XVI, primaba una relación de obediencia y dependencia entre el terrateniente y los inquilinos (Bauer, 1975: 125-129, 170). El peso de este tipo de relación era de tal importancia que se calcula que, entre 1830 y 1860, cuatro quintos de la población eran inquilinos o trabajadores ocasionales de las haciendas (Collier, 2005: 38). Por lo mismo, con el arribo de los terratenientes a la política, a finales de la década de 1820 y comienzo de los años treinta, se conformó un Estado de carácter terrateniente (Bengoa, 1988).

Sin embargo, continuidad no puede ser confundida con inercia. La clase dominante se mostró lo suficientemente abierta como para aceptar nuevos miembros, tanto extranjeros como chilenos que se enriquecieron en la minería o el comercio (Bauer, 1975: 38; Collier, 2005: 49) y para aprovechar las posibilidades que iban surgiendo a partir de las dinámicas de la economía mundial. Sin embargo, la innovación tecnológica no existió y las relaciones sociales se mantuvieron (Bauer, 1975: 70; O'Brien, 1982: 43). Como resultado de esto, a finales del siglo XIX, la agricultura chilena todavía tenía elementos capitalistas y otros propios de una economía no monetaria (Bauer, 1975: 11).

En el Chile decimonónico, principalmente en las últimas décadas del siglo, los rasgos tradicionales convivieron con fenómenos como la urbanización, la extensión de las relaciones laborales monetarias y el surgimiento de problemas propios de la vida urbana, como las crisis de salud derivadas de la concentración de población. Ello fue resultado de dinámicas económicas que se desarrollaron a partir de la actividad económica y el esfuerzo modernizador que implementó el Estado desde la década de 1850 en adelante.

Como resultado de estas dinámicas, el Chile del 1880 presentaba rasgos, hasta ese momento, no existentes. El 1° de enero de 1880 encontró a Chile embarcado en una

guerra contra Perú y Bolivia, que cambió el territorio nacional, las características de la economía, de la política interna y del mismo Estado. El final de la década no fue menos agitado. Durante 1889, el conflicto político entre el Presidente Balmaceda y la oposición ya mostraba signos que podían hacer presagiar una guerra civil, que vino a terminar con la disputa por el Estado presente en la política chilena desde 1856. La situación económica del país también era mejor en comparación con los años setenta. La guerra del Pacífico le dio a Chile el control de una zona en la que tenía el monopolio de la producción del salitre disponible en los mercados internacionales, lo que significó una bonanza económica, que alcanzó tanto a la clase dominante como al Estado. Desde una perspectiva territorial, el Chile de 1889 era otro país. La frontera norte se había extendido hasta Tacna, se había entregado la Patagonia a Argentina y el Estado, en virtud de la “pacificación” de la Araucanía (véase Bengoa, 1999; León, 2005), pudo ejercer, finalmente, soberanía en el sur del río Biobío. Adicionalmente, el territorio se había extendido hasta el Pacífico, gracias a la posesión de la Isla de Pascua.

Con lo anteriormente descrito, queda claro que la década de 1880 fue una época de cambios en todos los niveles sociales y en la que algunos de los factores identificados por Weber como causas de la burocratización estuvieron presentes. Cuestiones político-militares, económicas, necesidades funcionales, así como “cambios intensos y cualitativos” de las tareas a cargo del Estado sirven como explicación del proceso de burocratización de la administración del Estado. Ello no significó que Chile comenzara a contar con una estructura burocrática recién en ese período, sino que en esta década ella ganó terreno en sectores en los que hasta ese momento no se había desarrollado, para hacer frente a una serie de problemas que, o antes no estaban presentes en el país, o eran abordados desde una lógica de “antiguo régimen”, es decir, siguiendo iniciativas sociales en las que no existía ninguna injerencia estatal.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, INFRAESTRUCTURA Y EXPANSIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

En la década de 1830, el territorio efectivo de Chile no era muy extenso. La población estaba, principalmente, entre los ríos Aconcagua y Maule. Lo que había al norte de Copiapó y al sur del Biobío, con la excepción de Valdivia y Chiloé, era “tierra de nadie” (Silva, 1974b: 455). Dentro de este tramo en el que la población se concentraba, la comunicación no era fluida. En la década de 1830, el país solamente contaba con tres

rutas: dos que conectaban Santiago con Valparaíso y una última que unía la capital con Concepción. La precariedad de los caminos era tal que, entre mayo y octubre, el invierno hacía que el tránsito fuese imposible (Alliende, 2001). El correo tampoco era un servicio totalmente desarrollado. Hacia 1834, se realizaban dos viajes con correspondencia al mes entre Santiago y Concepción, mientras que desde la capital hasta Coquimbo los envíos mensuales llegaban a cuatro. En ese contexto, el poder público no lograba estar presente en todo el territorio y su intensidad era menor mientras más lejos una comunidad estuviese del eje Santiago-Valparaíso (Ortega, 2005: 44).

En las décadas siguientes, gracias al impulso económico que vivió el país entre 1850 y comienzos de 1870, se desarrollaron esfuerzos exitosos por mejorar la infraestructura vial y de comunicaciones. De igual forma, el Estado intentó ampliar su conocimiento sobre el territorio nacional, a través del desarrollo de la estadística (véase Estefane, 2012). Durante gran parte del siglo XIX, el Estado chileno contó con un patrón similar al descrito por Fernando Uricoechea (1980) para el Brasil del mismo período: un Estado con núcleos burocráticos al nivel del gobierno central, los que convivían con otras formas de dominio, a nivel local, en las que se combinaba la presencia de agentes estatales con el apoyo de elites locales. Es necesario aclarar que ello no significó, en ningún caso, que el Estado chileno no fuese capaz de ejercer un control efectivo de sus políticas a nivel local (véase Soifer, 2009).

Mapa 1: Territorios de los países americanos al momento de su independencia y principales ciudades chilenas



Fuente:Elaboración propia a partir de IGM (2011).

Mapas 2 y 3: Fronteras entre Bolivia, Chile y Perú antes y después de la guerra del Pacífico



Fuente:Elaboración propia.

Entre 1830 y 1879, Chile vivió su primer ciclo económico como país independiente. En él, se desarrolló un modelo de crecimiento hacia fuera. Éste fue impulsado por un Estado que, a través de una serie de medidas, logró sostener la expansión económica por treinta años (Loveman, 2001: 119). Desde la independencia, el país se volcó hacia el comercio exterior. En 1820, el gobierno de Bernardo O'Higgins dictó un decreto nombrando a Valparaíso como puerto general (Lorenzo, Harris y Vásquez, 2000: 13). En 1856, se firmó un tratado que daba libertad al comercio entre Chile y Argentina. Iguales acuerdos se lograron con Inglaterra, en 1854, y con Bélgica, en 1858. En tanto, en 1864 se dictó una Nueva Ordenanza sobre Aduanas, la que daba libertad al comercio de cabotaje (Heise, 1979: 74). Además, se intentó atraer inversión extranjera, entregando ciertos privilegios en ciertas áreas. Gracias a ello, William Wheelwright impulsó la construcción del primer tren en el país, en 1851, y de una línea telegráfica,

entre Santiago y Valparaíso. Además, los privilegios exclusivos permitieron que se uniera Europa con Sudamérica, a través de la Pacific Steam Navigation Company (Johnson, 1948: 9; Blakemore. 1974, 8-9; Lorenzo, Harris y Vásquez, 2000). El Estado, a su vez, se preocupó de sacar provecho del comercio exterior, para lo cual creó una serie de instituciones, como el Tribunal de Cuentas Fiscales, la Inspección General de Aduanas. Al mismo tiempo, se dictó un Reglamento de Aduanas (Sagredo, 1997: 292).

Chile se insertó a la economía mundial a partir de la exportación de productos agrícolas, especialmente el trigo, y de minerales, como el oro, la plata y el cobre (Cariola y Sunkel, 1983: 25). Cada posibilidad que fue apareciendo en el comercio externo fue aprovechada por alguna zona del país, que contaba con ventajas comparativas para participar en el mercado externo. Rafael Sagredo describe esta situación de la siguiente manera:

Así, cuando los países desarrollados demandaron materias primas para sus industrias, Chile comenzó la explotación de cobre en gran escala; cuando requirieron combustibles para sus máquinas a vapor, Chile inició la explotación del carbón en Arauco, y cuando necesitaron mejorar la productividad de sus tierras, Chile se apropió y exportó el salitre existente en Tarapacá y Antofagasta. Además, el capitalismo industrial que se expandió por el mundo en el siglo XIX también necesitó de metales preciosos para el intercambio, y en Chile había oro y, sobre todo, plata (2001b: 42).

El país, entre 1830 y 1850, vivió una época de progreso económico. Ello se explica, principalmente, por el descubrimiento del mineral de Chañarcillo, en la década de 1830, y por la apertura de los mercados de Australia y California para el trigo chileno, en la década siguiente. En el período 1844-1860, las exportaciones se cuatuplicaron. La plata creció por seis y la agricultura por cinco (Pinto, 1959: 15). Sin embargo, este dinamismo se vio frenado entre 1857 y 1861. La economía chilena sufrió su primera crisis, a causa del cierre de los mercados de Australia y California, los que rápidamente fueron capaces de autoabastecerse de productos agrícolas (Bauer, 1975: 63-64). Otro factor que llevó a esta situación fue la competencia que para Valparaíso significó la habilitación de Panamá como vía de tránsito entre el Pacífico y el Atlántico (Cariola y Sunkel, 1983: 34).

A partir de 1861, el país volvió a crecer, hasta mediados de la década de 1870, ayudado por una expansión capitalista a nivel mundial, que trajo condiciones únicas en lo referente a los precios de los productos chilenos. A diferencia de lo ocurrido hasta 1850, en los años venideros las exportaciones tuvieron un efecto a nivel interno,

llevando a la economía a crecer a un 3,4% anual y pujando por el desarrollo de infraestructura (Ortega, 2005: 41-42, 94-95). Sin embargo, durante los setenta, se vivió la primera gran depresión a nivel mundial, a causa de un proceso de transformación de la estructura internacional del transporte y la aparición de nuevos y más eficientes productores (Ortega, 1984: 5).

En un inicio, la crisis significó una baja de los precios de productos, como el trigo y el cobre (Martínez, 1991: 55). Con posterioridad, la situación empeoró y bajaron los niveles de producción requeridos. Este escenario se mantuvo por varias décadas (Cariola y Sunkel, 1983: 38). El precio del cobre, en 1878, había bajado un 33%, lo que era un problema mayor para Chile si se considera que la minería actuaba como soporte de la sociedad tradicional, entregando capital a ser invertido en la agricultura (O'Brien, 1982: 46; Cariola y Sunkel, 1991: 32). En el caso de la agricultura, la producción era extensiva y no se desarrollaron proyectos de innovación tecnológica. Durante la década de 1880, el ingreso de nuevos oferentes al mercado mundial significó el fin de la capacidad competitiva de los productores chilenos (Bauer, 1975: 70-71, 106). La magnitud de la crisis fue tal que Luis Ortega afirma que para Chile ésta fue la recesión "...más que profunda y prolongada de su historia como país independiente (Ortega, 2005: 34). El salitre solucionará el problema, dándole al país un nuevo producto a través del cual conectarse a la economía mundial, junto con impulsar el desarrollo de una pequeña industria nacional y crear un nuevo mercado para la agricultura (Sater, 1986: 124; Loveman, 2001: 120).

El desempeño de la economía durante el siglo XIX tuvo algunos efectos en las características sociales del país. La apertura del mercado inglés, en la década de 1860, la producción para los asentamientos creados en el norte, a causa de la actividad minera y el aumento del valor de los terrenos por las nuevas líneas férreas, llevaron a la reducción del tamaño de las haciendas de la zona central, así como a su especialización. Muchos terrenos comenzaron a ser comprados por empresarios mineros. Ello, en todo caso, no alteró los valores de la elite chilena, la cual consideraba la tenencia de tierras uno de sus pilares constitutivos (Bauer, 1975: 174-175).

El impulso económico también afectó al mundo rural en lo referido a la mano de obra disponible. La aparición de centros urbanos llevó a que se desarrollara un proceso migratorio campo-ciudad, el que tuvo su mayor intensidad en el período 1875-1885 (Sater, 1986: 123; Sagredo, 2001b: 65). Este cambio no solamente fue territorial, sino que también da cuenta de un desplazamiento desde un sector económico con relaciones

laborales no monetarias, como el agrícola (Bauer, 1975: 11), a otros en los que el trabajo era recompensado con dinero. Entre 1849 y 1855, obreros chilenos probaron suerte en California en Panamá. De igual forma, entre 25.000 y 30.000 personas viajaron a Perú, para enrolarse en la construcción de ferrocarriles. En consecuencia, la agricultura presentó problemas para conseguir mano de obra (Bauer, 1975: 165; Loveman, 2001: 130; Sater, 1986: 102-103, 168), por lo que los terratenientes debieron comenzar a discutir la posibilidad de incorporar, parcialmente, pagos monetarios por el trabajo (Bauer, 1975: 170). Ortega (2005: 133-134) plantea que durante el siglo XIX se dieron cambios en la distribución de la población, los que probablemente tuvieron que ver con la expansión del ferrocarril. Ortega funda su hipótesis en el hecho que ciertas ciudades, mientras fueron cabeceras de líneas férreas, vivieron crecimientos de población mayores al promedio nacional.

Otro resultado de las dinámicas económicas es la expansión territorial de Chile. El suelo cultivado, en un inicio, se concentró en las provincias del Maule, Ñuble y Concepción (Sagredo, 2001b: 42-43). Con posterioridad, se inició un proceso de ampliación, para lo cual el Estado comenzó a impulsar la llegada de migrantes europeos y el sometimiento de los mapuches. Para lo último, intentó diversas estrategias, a lo largo del siglo XIX. En 1834, el general Manuel Bulnes, propuso someter a las poblaciones indígenas a la fuerza, incluso con riesgo de muerte, a aquellos que no aceptasen las leyes chilenas. El plan, aprobado por el gobierno, no fue realizado, pues desde 1837 las fuerzas militares estuvieron concentradas en la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (Andreucci, 1998). En 1852, se dictó una ley de colonización, que buscaba, a través de la escuela, el trabajo y el comercio, “evangelizar” y “civilizar” a los indígenas (Herrera, 2002). Entre 1852 y la década de 1880 en la que se logró el dominio efectivo sobre los mapuches, se dictaron otras medidas, como la creación de la provincia de Arauco, el mismo año 1852. El Presidente de la República quedó facultado para dictar órdenes para el gobierno de la zona en cuestión. Este hecho, vino a satisfacer los deseos de la sociedad de Concepción, ya que “...otorgó un impulso a la normativa jurídica que se quería establecer en la región, la cual se complementó con el aparato burocrático del estado que comenzó a operar en la zona” (Herrera, 2002: 81). En 1875 se dicta una nueva ley que dividía la provincia. Se creó un territorio de colonización en Angol, el que quedó a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, para dar facilidades al asentamiento de extranjeros que llegaran para colonizar dicha zona. Dos años más tarde, una nueva ley estableció que el territorio al sur del Bío Bío

sería gobernado de forma distinta al resto del país, siendo una jurisdicción militar (Andreucci, 1998). Ya en 1883, los indígenas estaban sometidos. Con este objetivo logrado, el gobierno comenzó a impulsar la llegada de colonos europeos, provenientes de Suiza, Alemania, Bélgica, Francia, Rusia, Inglaterra, España e Italia (Alliende, 2001).

El sur del Bío Bío no fue el único espacio que demandó la atención del Estado. Éste también debió ampliar sus instituciones en todo el territorio, en la medida que las relaciones económicas entre el sector agrícola, el puerto de Valparaíso y la minería del norte, junto con iniciativas impulsadas desde el propio Estado, fueron consolidando un espacio nacional (véase Cariola y Sunkel, 1991: 32). En 1823, Chile se dividía en tres provincias: Coquimbo, Concepción y Santiago. Mediante ley del 30 de agosto de 1826, se organizó el territorio de la República, estableciéndose las provincias de Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé (INE, 2001: 32-37). Entre la década de 1830 y comienzos del gobierno de Balmaceda, se crearon las provincias de Talca, en 1833, Valparaíso, en 1842, Atacama, un año después, Ñuble, en 1848, Arauco, creada en 1852 y delimitada en 1875, Llanquihue, en 1861, Curicó, en 1865, Linares, en 1873, Biobío, en 1875, O'Higgins, en 1883, Tarapacá y Tacna, en 1884, y Antofagasta, en 1888. Debido a sus particulares características, Magallanes no fue considerado provincia, sino que se lo denominó como el Territorio de Magallanes (Espinoza, 1897).

La expansión territorial obligó, además, a administrar los distintos lugares a los que llegaba el Estado. Ello implicaba, a su vez, un esfuerzo por contar con información adecuada de las zonas. La gestión de los territorios estuvo normada por la Ley de Régimen Interior, publicada en 1844. Esta norma vino a perpetuar el sistema de intendencias, instalado por los Borbones en América, a partir de la década de 1780. El Intendente, en tanto representante del Presidente de la República, tenía a su cargo todos los ramos de la administración y entre sus responsabilidades estaba el velar por la disponibilidad de estadísticas administrativas. Sus subordinados, los gobernadores, subdelegados e inspectores, tenían la misma responsabilidad, constituyendo así una red de captación y transmisión de información hacia el nivel central. Adicionalmente, durante el siglo XIX se realizaron censos de población los años 1813, 1835, 1843, 1854, 1865, 1875, 1885 y 1895 (Estefane, 2004: 35) y tras la recomendación de personalidades como el naturalista Claudio Gay, en 1843 se creó la Oficina de Estadísticas, quedando bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Entre sus

funciones estaba estudiar los aspectos físicos de la República, registrar el movimiento de población, analizar los efectos de las leyes y registros sobre el desempeño de distintas ramas de la economía. Además, debía publicar anualmente un informe, llamado *Repertorio Nacional*. En 1855, se creó, en la Secretaría de Intendencia cada provincia, la figura del Oficial Provincial de Estadística. A partir de 1860, se comenzó a publicar un nuevo texto, el *Anuario Estadístico de la República de Chile*. En 1875, el interés por conocer con mayor detalle el territorio se materializó en la creación de la Sección Geografía de la Oficina. A ella se le encargaron una serie de funciones, como la de confeccionar mapas y coleccionar documentos sobre la geografía y la geología del territorio nacional. En 1879, la Oficina comenzó a editar la *Sinopsis Estadística y Geográfica de Chile*. Esta publicación se sumaba al *Anuario*, entregando información de la geografía del país que no aparecía en la primera publicación. La *Sinopsis* se convirtió la referencia obligada de la época para obtener información sobre el país (Sagredo, 1998: 147; Estefane, 2012).

El Estado también se involucró en el desarrollo de una infraestructura capaz de soportar la comercialización de los productos agrícolas y mineros. La falta de vías modernas de transporte ponía en riesgo la inserción chilena a la economía mundial. Hacia 1845, la producción de plata del mineral de Chañarcillo todavía era transportada a través de mulas y carretas. Por ello, a lo largo de la década de 1850, el gobierno de Manuel Montt impulsó una política de construcción de una red de vías férreas en la zona central (Pinto, 1959: 22; Pinto, 1971: 7; Cariola y Sunkel, 1983: 36; Ortega, 2005: 97). En 1851, comenzó a discutirse un proyecto para construir un tren entre Santiago y Valparaíso. En 1852, el Estado creó la Compañía del Ferrocarril de Valparaíso a Santiago, sociedad de carácter mixto, que se encargaría de llevar a cabo el proyecto. Una vez que los trabajos comenzaron, la empresa debió enfrentar costos de construcción mayores a los esperados. Los accionistas privados buscaron salir de la sociedad, por lo que el Estado se hizo dueño de toda la compañía, en 1858 (Crowther, 1973: 316-317; Alliende, 2001).²¹ Esta línea se inauguró en 1863, reduciendo el tiempo de viaje desde un día hasta un poco menos de siete horas (Alliende, 2001). En los años siguientes, las líneas de tren fueron expandiéndose. En 1859, el tren conectó Santiago con Rancagua, en 1868 llegó a Curicó y en 1877 alcanzó Concepción (Cariola y Sunkel, 1983: 76-77).

²¹ Lo mismo ocurrió con la Compañía de Ferrocarriles del Sur. Creada en 1855, como una empresa mixta, enfrentó problemas que llevaron a que el Estado, desde 1860, se hiciera cargo de la construcción y a que, en 1873 y tras continuas dificultades, tomara el control de todas las acciones (Alliende, 2001).

También hubo participación estatal en el desarrollo del correo y el telégrafo. En 1852, el gobierno normó, por primera vez, la prestación de estos servicios. En los años siguientes amplió el número de lugares a los que el correo llegaba, así como la periodicidad del servicio. En 1853, aumentó la frecuencia del intercambio con Mendoza y se crearon oficinas en varias localidades del país (véase Chile, 1853) y, en 1858, se dictó una ordenanza sobre correos, que estuvo vigente por el resto del siglo XIX (De la Fuente, 1899).

Respecto al telégrafo, desde la década de 1840, hubo contactos con empresarios norteamericanos para instalar líneas en Chile. Esto se materializó en 1852, cuando William Wheelwright obtuvo permiso para construir una línea entre Valparaíso y Santiago a la par del tren. Esta iniciativa, a los pocos meses mostró una serie de problemas de seguridad y de rentabilidad, lo que fue dejando en claro, de forma rápida, que el desarrollo de la telegrafía en Chile iba a requerir de la participación estatal. El Estado tenía interés en los telégrafos, pues veía en ellos un instrumento para impulsar el desarrollo de las actividades económicas y para cumplir con objetivos militares y administrativos. Hasta 1867, el Estado construyó dos líneas (Santiago-Talca, en 1858, y Santiago-Valparaíso, en 1863), y se centró en estimular la acción privada, a través de concesiones de construcción y administración, a lo que se sumó la entrega de subsidios a los operadores. Se dictó una ley, en 1862, que estableció que al lado de una línea férrea debía ir otra telegráfica, y se impulsaron, en esa misma década, los proyectos de ampliación del telégrafo hasta Concepción en el sur y hasta Copiapó, en el norte. La línea al sur fue entregada en concesión, la que fue caducada al poco tiempo, mientras que la que seguía al norte tenía dos tramos. El primero, entre Calera y La Serena, era totalmente público, mientras que el segundo, desde la última ciudad hasta Copiapó, era una empresa financiada por privados, municipales y estatales. Finalmente, los problemas que enfrentó la construcción llevaron a que la línea completa terminara en manos estatales (véase Johnson, 1948: 11, 26-28, 33, 37-42-45, 66).

El creciente involucramiento del Estado llevó a que el sistema público de telégrafos, hacia 1876, contara con 48 oficinas, entre Caldera y Cañete, abarcando 1.625 millas (Johnson, 1948: 64). Para administrar este entramado de líneas, en 1867, se nombró un Inspector General de Telégrafo. Cinco años después, se dictó el Reglamento para la Administración de Telégrafos del Estado. Esta normativa encargó la dirección de los telégrafos a un Inspector General, definió la planta del servicio y sus salarios, estableció las responsabilidades de los empleados, definió requisitos para optar a ser

telegrafista, dividió el servicio en once secciones, desde Caldera hasta la Frontera, fijó normas sobre cómo manejar los registros y señaló horarios de atención (Chile, 1872: 39-40; Johnson, 1948: 87-93).

Los esfuerzos del Estado, así como las iniciativas privadas por mejorar la infraestructura y las comunicaciones, permitieron que el país estuviese conectado ya en la década de 1870. En 1866, el 69% de la población ya tenía acceso al telégrafo, al tren y a un vapor (Ortega, 2005: 113). En 1864, Chile contaba con 14.488 kilómetros de caminos. Diez años después la cifra llegó a 40.567 (Ortega, 2005: 110). Hacia 1877, existían 5.500 kilómetros de líneas telegráficas y 61 oficinas en el país, las que conectaban desde Caldera hasta Malleco, a lo que se suman dos líneas internacionales, que unían Valparaíso con Lima y Buenos Aires. A través de esta última ciudad, Chile tenía comunicación con Europa. Para finales de la década de 1880, la Dirección General de Telégrafos contaba con 10.844 kilómetros de líneas telegráficas, la Empresa de Ferrocarriles contaba con 1.853 kilómetros de línea. Además, existían 119 oficinas entre Valparaíso y Talcahuano (Johnson, 1948: 87, 103, 108; Sagredo, 2001b: 89; Loveman, 2001: 119; Ortega, 2005: 110).

En 1880, se incorporó el teléfono como medio de comunicación. El 28 de abril de ese año, se logró la primera comunicación por este medio, entre una compañía de Bomberos de Santiago y otra de Valparaíso. En agosto, se creó la Compañía Chilena de Teléfonos Edison, la cual fue liquidada en 1884. Tres años después, la West Coast Telephone Company recibió concesiones para operar líneas en diversas ciudades del país. El Estado obtuvo, sin costos, la colocación de teléfonos en las oficinas telegráficas de las ciudades en las que la West Coast operaba (Donoso, 2000). Las oficinas públicas de Santiago, rápidamente, empezaron a contar con aparatos telefónicos. En 1886, la Contaduría Mayor contaba con la línea 322. Tres años después, cuando su reemplazante, el Tribunal de Cuentas, arrendó un nuevo local para su funcionamiento, éste también tenía acceso a instalaciones telefónicas (Archivo Ministerio de Hacienda, volumen 1601, sin foja, 25/2/1886. Volumen 1978, foja 38, nota 491, 13/3/1889).

La nueva capacidad instalada en el país no solamente favoreció a la economía. El Estado, al impulsar los ferrocarriles, los correos y el telégrafo, y al permitir el funcionamiento de líneas telefónicas, fue generando condiciones que permitieron que su presencia a lo largo de todo el territorio fuese posible. Los viajes presidenciales resultan ejemplificadores de la mayor capacidad de movimiento de las autoridades estatales. Comúnmente, los presidentes de la República se movían desde Santiago a Valparaíso,

en la época de verano. Sin embargo, los movimientos a otros territorios no eran usuales. Manuel Bulnes pensó realizar una gira al sur del país, para conocer las condiciones del territorio, aunque finalmente esta idea no se materializó. Su sucesor, Manuel Montt, fue el primero en visitar el sur, en 1853, junto a una comitiva formada por altas autoridades, como los ministros de Interior, Hacienda y de Justicia, Culto e Instrucción Pública, los oficiales mayores de los departamentos de Hacienda y Justicia, entre otras autoridades. (Sagredo, 2001b: 171-181). Entre 1860 y 1870, no hubo viajes presidenciales. Solamente en la década de 1880, ellos aparecerán, durante el gobierno de Balmaceda, quien recorrió desde Iquique hasta Malleco. Sin embargo, en 1880, los viajes no respondían tanto a la necesidad de conocer el territorio, salvo la visita a Tarapacá, en 1889, sino que a otros fines, como inaugurar obras públicas, por ejemplo (véase Sagredo, 2001a, 2001b). El territorio ya era conocido gracias a la red de transmisión de información creada por el sistema de intendencias, por la mejora en las comunicaciones y por el rol de la Oficina de Estadísticas, la que, a partir de 1871, contó con la aprobación para que los oficiales provinciales a cargo de las estadísticas pudieran viajar por el territorio nacional (véase Estefane, 2012).

El uso de los telégrafos grafica cómo el Estado usó los medios a su alcance para estar presente cada vez en más partes. El palacio de gobierno tenía un terminal propio que conectaba con la Policía en Santiago y Valparaíso, y una serie de funcionarios estatales contaban con acceso gratuito y prioritario, al uso de las líneas. El telégrafo, de hecho, parece haber sido bastante usado por el Estado. En 1870, las comunicaciones estatales correspondían al 40% de los mensajes enviados por el sistema estatal. Entre 1873 y 1875, esa cifra llegó al 50% y en 1876 superaban la mitad del total (Johnson, 1948: 94-95, 116).

La economía chilena del siglo XIX pudo crecer gracias a que el Estado generó condiciones institucionales y materiales que lo permitieron. Se crearon normas para que el comercio con el exterior pudiera ser posible y se organizó la Hacienda Pública de forma que el Estado pudiera también verse favorecido del intercambio económico con el exterior. Las dinámicas económicas desarrolladas también llevaron a una ampliación efectiva del territorio, lo que obligó a que el aparato estatal intentara ejercer un control efectivo (Ortega, 2005: 113). Es decir, el crecimiento económico llevó al desarrollo de estructuras administrativas con rasgos burocráticos, como la encargada del telégrafo. De igual forma, el impulso de la infraestructura y las comunicaciones creaba nuevas posibilidades, en términos de gestión. Por ello, por ejemplo, para un Presidente como

Balmaceda, un viaje fuera de Santiago no tenía como objeto conocer la realidad nacional. Posiblemente, en la década de 1880, la capital contaba con suficiente información sobre alguna provincia alejada, gracias a que ya estaban las condiciones materiales necesarias para el desarrollo de una burocracia estatal más allá del nivel central.

COMPLEJIZACIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Iniciada la década de 1880, el Estado administraba tres líneas férreas: la que unía Santiago con Valparaíso, una que conectaba el sur y una última que corría entre Chillán, Talcahuano y La Frontera. Cada una de ellas era administrada descentralizadamente por un Superintendente, que contaba con su propio personal y capacidad para definir las tarifas por su propia cuenta. La desconexión era tal entre estas líneas que cada una de ellas tenía a diferentes países como referentes, por lo cual compraban diferentes materiales y recibían distintas influencias en materia de gestión ferroviaria (Crowther, 1973: 359-360). Ello trajo una serie de problemas de coordinación, pues había dificultades para la transferencia de pasajeros y carga entre secciones. Además, ciertos aspectos técnicos hacían incompatible el tráfico entre vías. Por ello, durante 1883 se formó una comisión de ingenieros, a la que se le encargó encontrar una solución a estos problemas. La propuesta emanada fue la creación de una Dirección General, que estuviese a cargo del funcionamiento del sistema ferroviario público en su conjunto. Surgió así, al año siguiente, la Empresa de Ferrocarriles del Estado (Crowther, 1973: 359-362; Alliende, 2001).

El ejemplo de los ferrocarriles estatales es bastante ilustrativo de una de las principales causas de la burocratización del Estado chileno en la década de 1880: la necesidad de dotar al aparato administrativo de capacidades para coordinar su funcionamiento. Además, este caso resulta interesante porque la necesidad de avanzar hacia una reforma no está directamente relacionada con la guerra del Pacífico, como la mayoría del resto de servicios creados o actualizados, aunque posiblemente los problemas de coordinación se hayan hecho más visibles en el contexto de un país que debió movilizar a un ejército completo, precisamente por la guerra, y en el que la producción económica estaba teniendo un despegue, gracias a la reactivación de la producción salitrera.

En el resto de los casos que se muestran esta sección, la guerra del Pacífico es

fundamental para entender las presiones por una reforma de la administración pública, durante la década de 1880. Ello ocurrió desde un inicio, pues el constante avance chileno obligó a hacerse cargo de la administración de nuevos territorios. Este tema ha sido tratado por la literatura en la última década. Por una parte, Miguel Ángel Centeno (2002) ha planteado que la guerra del Pacífico no tuvo efectos en la construcción del Estado chileno. Carmen McEvoy, a partir del análisis de la ocupación chilena del Perú, refuta a Centeno, afirmando que el hecho que Chile instalara una red de agentes y una estructura burocrática en los territorios ocupados, "...constituye una prueba contundente de que la guerra del Pacífico colaboró en la construcción estatal chilena, aun cuando fuese de manera atípica, toda vez que el proceso se desarrolló más allá de sus fronteras originales" (2006: 215).

Centeno tiene razón al relativizar el efecto de la guerra, si se considera que el Estado chileno conformó, ya en la década de 1850, una estructura administrativa con rasgos burocráticos en su nivel central, que era capaz, aunque con ayuda de la notabilidad local, de ejercer dominio en su territorio. Así, lo que McEvoy vislumbra como un proceso de construcción estatal, no es sino una exportación al Perú de estructuras administrativas ya existentes. Como ella misma muestra, la capacidad del encargado de la ocupación chilena, Patricio Lynch, de iniciar un proceso de instalación de nuevos juzgados, ante la negativa de la Corte Suprema del Perú a colaborar con las fuerzas de ocupación, así como el hecho que el Ministerio del Interior chileno pudiera establecer una fluida comunicación con los administradores de los territorios ocupados, además de procesar la información por ellos entregada (McEvoy, 2006: 196, 207), no es sino una muestra respecto a que en Chile esa estructura estatal existía antes de la guerra.

Esto no significa rechazar la tesis de McEvoy, sino que matizarla. La guerra del Pacífico sí trajo nuevos desafíos al Estado chileno. Junto con administrar el Perú en pleno enfrentamiento militar, temas tratados en profundidad en McEvoy (2006), cuando ella terminó se debió establecer una estructura administrativa en los territorios ganados. En febrero de 1879, el Ejército de Chile desembarcó en el puerto boliviano de Antofagasta. La zona quedó a cargo de militares, pero luego pasó a manos de los civiles, quienes iniciaron el proceso de instalación de instituciones provisorias. Además, se trabajó en la construcción de servicios de comunicación. Se construyó un telégrafo, se instaló un sistema de correos y se mejoraron los caminos (Sanhueza y Gundermann, 2009: 225-226). En el caso de Tarapacá, el territorio peruano inmediatamente contiguo a la zona de Antofagasta, Chile tomó posesión de él en 1880, procediendo, en los años

siguientes, a dismantelar la administración peruana, normalizar la producción salitrera y establecer un programa de modernización, bajo una lógica civilizadora (Castro, 2008: 219)

Una vez finalizada la guerra, el Estado chileno procedió a crear dos nuevas provincias: la de Tarapacá, en 1884, y la Antofagasta, en 1888 (Castro, 2008: 220; Sanhueza y Gundermann, 2009: 241). Ello implicó instalar la típica estructura de gestión territorial del Chile del XIX, comandada por el Intendente, y secundada por gobernadores y subdelegados (sobre el funcionamiento de este esquema en la década de 1880, véase Silva, 2005). Como han mostrado dos estudios recientes, no hubo una instalación homogénea y activa del Estado chileno en estos territorios. El principal objetivo de este proceso fue garantizar la producción privada de minerales (Sanhueza y Gundermann, 2009: 242). El cumplimiento de esa meta fue regulando el carácter e intensidad del proceso de desarrollo institucional. Como muestra Castro (2008: 220-225), en Tarapacá el Estado se preocupó de instalar una estructura administrativa en las zonas salitreras. Sin embargo, en la zona andina, desprovista de riquezas, el aparato estatal no llegó con la misma fuerza. De hecho, señala Castro, lo que predominó ahí fue el personalismo de los representantes estatales antes que el carácter impersonal de la burocracia.

El impulso de la burocratización, como efecto de la guerra, se hizo presente donde el Estado chileno se encontraba más desarrollado: su nivel central. La ampliación de la red institucional a los nuevos territorios significó un crecimiento en la cantidad y en el tipo de operaciones desarrolladas por el Estado. Por ejemplo, el Ministerio del Interior debía establecer relaciones con dos nuevas provincias, con dos nuevos intendente y un número mayor de gobernadores y subdelegados. Adicionalmente, está el hecho que las relaciones con estos territorios eran distintas, en comparación con otras provincias, pues el Estado debía realizar acciones de conocimiento, como el censo de Tarapacá de 1884 (Castro, 2008: 222) y asegurar el dominio en un territorio en el cual la población que no era chilena.

Dos indicadores que permiten graficar el aumento del trabajo administrativo son el número de decretos dictados anualmente, y el gasto fiscal. Mientras el gasto es útil para mostrar en qué áreas el Estado interviene y cuáles son sus prioridades presupuestarias (y políticas), los decretos dan la oportunidad de cuantificar los actos administrativos realizados anualmente.

Cuadro 2: Decretos por ramo, 1879-1892

	Interior	Relaciones Exteriores	Justicia, culto e instrucción	Hacienda	Guerra	Industria y Obras Públicas	Títulos todos los ministerios	Total
1879	1.366	223	1.125	1.710	5.746	-	3.033	13.203
1880	1.180	149	3.660	1.999	6.108	-	4.562	17.658
1881	1.682	165	1.370	2.887	6.784	-	7.234	20.122
1882	1.743	205	1.445	2.647	7.036	-	4.340	17.416
1883	2.981	155	2.027	3.041	7.104	-	5.954	21.262
1884	2.606	256	3.284	2.658	6.765	-	4.825	20.394
1885	2.153	302	2.182	2.231	5.144	-	4.218	16.230
1886	2.068	442	1.800	3.520	4.036	-	4.353	16.219
1887	2.295	260	2.240	2.630	3.664	1.200	4.736	17.025
1888	3.060	428	3.717	3.145	4.878	3.279	-	18.507
1889	4.673	1.467	5.962	3.925	3.591	3.285	-	22.903
1892	4.219	662	5.167	3.991	7.270	2.220	-	23.529

Fuente: Barria (2008a: 14).

Entre 1879 y 1892, el número de decretos expedidos por la administración del Estado creció 1,78 veces. Si bien después de la guerra del Pacífico, el total de decretos anuales se redujo en los años 1885 y 1886, hacia 1887 se volvió a experimentar un crecimiento, que en 1889 significó un 23,75% con respecto al año anterior.

Los casos de los ministerios de Interior y Hacienda durante el gobierno de Balmaceda muestran que el trabajo administrativo puede aumentar, a pesar de que el gasto fiscal disminuya. Probablemente, debido al traspaso de inversiones en obras públicas hacia el nuevo ministerio, ocurrido en 1887, Interior y Hacienda vieron una tasa de variación anual del gasto negativa entre 1887 y 1891. Podría pensarse que esto debió generar una disminución del trabajo de estas carteras. Sin embargo, la tasa de variación anual de decretos en el período fue positiva, lo que hace suponer que, a pesar de librarse de las obras públicas, estos ministerios no se vieron más aliviados de trabajo.

Cuadro 3: Tasa de variación anual de decretos y gasto por ramos 1879-1891
Promedios de porcentajes de variación anual

	Decretos 1882-1886	Decretos 1887-1892	Gasto fiscal 1865-1881	Gasto fiscal 1882-1886	Gasto fiscal 1887-1891
Interior	4,3	12,9	3,0	7,7	-5,6
Relaciones Exteriores	21,1	20,5	1,1	-7,9	2,6
Justicia, culto e instrucción	5,6	18,1	1,5	5,7	0,1
Hacienda	7,3	8,6	1,6	4,45	-1,1
Guerra y Marina	-14,9	14,6	9,4	-33,3	53,1
Industria y Obras Públicas	-	13,0	-	-	0,73
Total ²²	-1,7	6,6	4,9	-3,1	7,29

Fuente: Elaboración propia en base a cuadro 2 y Mamalakis (1989: 225-226).

Las cifras agregadas muestran que durante el gobierno de Balmaceda, junto con el gasto, aumentó la carga de trabajo de la administración pública, revirtiéndose una tendencia, tras el fin inmediato de la guerra del Pacífico, de reducción de la actuación estatal. De todas formas, a pesar que durante el período de Santa María los decretos mostraron una tasa de variación anual negativa, la carga de trabajo de la administración hacia 1886 era mayor que

²² Incluye ítem “Títulos de todos los Ministerios”.

en 1879, cuando comenzó el conflicto bélico. Esta cuestión fue percibida por diversos funcionarios. En 1886 aparecieron opiniones, dentro del gobierno, con respecto a la necesidad de reformar la administración pública y, particularmente, los ministerios. Un ejemplo de esa preocupación son las memorias presentadas por los ministros de Hacienda y Guerra y Marina durante ese año. El titular de Hacienda, Hermógenes Pérez de Arce, consideraba a la reforma de su cartera necesaria para poder complementar las anteriores reformas del ramo.²³

En su visión, con la reorganización se podría responder con “...acierto i rapidez a los mui interesantes problemas que todos los dias exigen una solucion inmediata, en materias que, o bien afectan al desarrollo de la riqueza pública, a los intereses fiscales, o a mui graves intereses particulares”. Para el Ministro, el personal era deficiente para hacer frente a los estudios necesarios en diversas materias como “...contribuciones, contabilidad, deuda exterior e interior, negociacion de guano, papel moneda i papel bancario, impuesto de aduana i sus tarifas, sociedades anónimas i bancos de emision, matrículas de patentes i rol del impuesto agrícola, agricultura, minería, etc...” (Archivo Ministerio de Hacienda, volumen 1477: s/f).

Pérez de Arce daba cuenta del aumento de las funciones de Hacienda, lo que se graficaba en que el presupuesto de 1853 ascendía a \$ 4.600.000, mientras que el de 1886 alcanzaba \$ 36.000.000. Para el Ministro, de no realizarse una reorganización de la planta de empleados, se correría el riesgo

...de que la jestion administrativa de los mas graves intereses del pais vayan gradualmente

²³ En 1875 se reorganizaron las oficinas de Hacienda. Mediante la ley del 22 de diciembre de ese año, se conformaron seis servicios, cada uno encargado de una tarea especializada: 1) Corte de Cuenta. Le correspondía examinar las cuentas de personas o instituciones que manejaran fondos públicos y realizar el juicio de Cuentas; 2) Dirección de Contabilidad General. Llevaba las cuentas generales de la Hacienda Pública, además de las cuentas relacionadas con las deudas internas y externas; 3) Dirección de Tesoros y Amonedación. Debía registrar los movimientos de dinero, comprar oro y plata para el proceso de amonedación y llevar registro de los contribuyentes e imprimir documentos para cobrar los impuestos; 4) Dirección de Impuestos y Crédito Público. Estaba encargada de emitir los bonos requeridos para los empréstitos internos y llevar la contabilidad de los billetes emitidos por los bancos; 5) Dirección de Aduanas. Su función era la de dar cuenta de los rendimientos de los aranceles. Debía emitir un informe de ello a la Dirección de Contabilidad; 6) Tesorerías Provinciales y Departamentales. Estaban encargadas de administrar los bienes del Estado y de recaudar rentas, impuestos y créditos fiscales en la jurisdicción de su competencia. Con posterioridad, en 1883 se dictó la ley orgánica de la Dirección de Tesoro y la Dirección de Contabilidad, debiendo la última comprobar y verificar los actos de los administradores de fondos que causaran ingresos o egresos al erario. Un año después se dictó una ley referente a la formación del Presupuesto y las cuentas de inversión. (Urzúa, 1970: 95-102).

descompaginándose, bajo la influencia de los gastados resortes que creó la lei del año 53, i cuya subsistencia, por algunos años mas, marcaría indudablemente una sensible decadencia en nuestra colosa actividad administrativa, acreditada con tan honrosas tradiciones (Ministerio de Hacienda, 1886: CXI-CXIII).

El Ministro de Guerra, Carlos Antúnez, al entregar la Memoria de su cartera para igual período, compartía con Pérez de Arce la necesidad de reformar el trabajo en las oficinas ministeriales. Acusaba la falta de personas necesarias para desempeñar el trabajo al que se tenía que responder. De igual manera, argumentaba que la necesidad de reforma se relacionaba con los cambios ocurridos en el país desde que se dictó la ley de ministerios, de 1853. Decía el Ministro:

Reconozco el celo i laboriosidad con que, en jeneral, se han desempeñado los empleados que han estado bajo mi inmediata dependencia; pero reconozco tambien que ha llegado el momento de dar nueva forma, mas en armonía con las necesidades actuales de la Administracion, a un sistema que cuenta a la fecha treinta i cuatro años de existencia i que fue ideado para una época en que los negocios administrativos abarcaban una esfera de accion mucho mas limitada.

Hoy, tal como están organizadas las cosas, los Ministros de Estado carecen aun del tiempo material para consagrarse al estudio de los negocios de alguna trascendencia, absorvidos como se hallan por los detalles nimios del despacho diario i por las tenciones que imponen los deberes parlamentarios. Necesitan, pues, de ausiliares que los desempeñen en esta parte de su labor, ayudados por un cuerpo de empleados reducido pero idóneo, que, encontrando alicientes para consagrarse por entero a la carrera administrativa, tomen esta como una situacion estable i no de mero tránsito para dejarla en primera oportunidad (Ministerio de Guerra, 1886: XXXVI-XXXVII).

Otra cuestión a considerar es que el crecimiento de los recursos fiscales traía consigo el aumento de la carga de trabajo en el cumplimiento de las funciones de recolectar dichos fondos, administrarlos y fiscalizar la ejecución presupuestaria. Esta situación puso en jaque, especialmente, a las oficinas de Hacienda Pública y fue un factor determinante en la burocratización del Estado.

Para graficar esta cuestión, basta dar una mirada a dos servicios públicos: la Dirección de Contabilidad (DC) y la Contaduría Mayor (CM), que en 1888 pasó a ser el Tribunal de Cuentas (TC). La necesidad de gestionar el creciente erario público llevó al gobierno de Santa María a reorganizar oficinas del sector, durante 1883 y a crear el TC, cuestión que se materializó en el mandato de Balmaceda. Los objetivos de dichas reformas serán analizados en el siguiente capítulo. De momento, basta entender cómo la guerra del Pacífico llevó al

Estado chileno a decidir reformar sus instituciones de Hacienda y cómo, a pesar de estas modificaciones, el aumento del trabajo continuó generando problemas dentro de las oficinas públicas.

La ley del 24 de enero de 1883, que organizó la Dirección del Tesoro y la DC, encargó a la segunda el manejo de la contabilidad de la Hacienda Pública, actuar como interventora de las operaciones de la tesorería y otras oficinas públicas que manejaban fondos fiscales y, además, preparar la recaudación de los impuestos públicos. En base a este mandato legal, la DC tenía que realizar tareas que eran sensibles para el Fisco y el mundo político, como formar anualmente el presupuesto, hacer informes sobre las entradas y las deudas fiscales y, junto con prescribir un sistema contable uniforme para las distintas oficinas públicas. En este último punto, era responsabilidad de la DC velar por el cumplimiento de las normas contables por parte del resto de las agencias. Para ello, podía enviar inspectores fiscales para analizar la contabilidad de éstas (Chile, 1883: 97-101). Por su parte, la CM y con posterioridad el TC, tenían a su cargo el examen y juzgamiento de las cuentas que debían rendir los empleados, establecimiento y personas que administraban, recaudaban o invertían fondos fiscales. La oficina debía, además, tomar razón de las leyes, decretos, otras medidas gubernamentales y sentencias judiciales que se relacionaban con el Fisco (Chile, 1888: 174-179).

El tipo de funciones desarrolladas por estas oficinas permiten entender por qué la guerra, y en especial la obtención del salitre, afectaron su funcionamiento. Como ejemplo del nivel de trabajo atrasado al que se llegaba, hacia 1881, en la CM se contabilizaba un rezago en la revisión de diversas cuentas anuales que sumaban en total casi 118 años.

Cuadro 4: Estado de las cuentas a cargo de la Contaduría Mayor, 1881

Cuentas	Examinadas	En examen	Sin examinar
Aduanas	20 años, 6 meses	2 años	23 años, 8 meses y 27 días
Tesorerías	22 años, 3 meses	2 años, 3 meses	11 años, 3 meses
Liceos	35 años, 9 meses	1 año	25 años
Ferrocarriles	-	1 año	7 años
Varias oficinas	9 años	11 años	51 años
Total	109 años, 6 meses	16 años, 3 meses	117 años, 11 meses y 27 días

Fuente: Contaduría Mayor (1881: 11).

Para los distintos jefes que este servicio tuvo durante en la década de 1880, varios factores explicaban el retraso del trabajo. Principalmente, planteaban que el país había cambiado en relación a 1854 o 1888, años en que se había organizado el servicio. El presupuesto era mayor, había más aduanas, en el norte se habían creado nuevos servicios, el Estado tenía empresas impensadas para 1854 –como los ferrocarriles, los correos y los telégrafos– y además se debían mantener fuerzas armadas e instituciones de instrucción pública.²⁴

Aparte del número de cuentas, la mayor cantidad de servicios existentes desde la década de 1880 cargaba al servicio con otras tareas, como el envío de notas. En la *Memoria de la Contaduría Mayor* del año 1883, José Santos Lira afirmó que con respecto al año anterior, debió enviar 2.265 notas más, principalmente al territorio peruano (Contaduría Mayor, 1883: 5). Al año siguiente, planteaba que había emitido 129 informes más que el período anterior. Al estar “asediados por trabajo de importantísimo despacho”, los funcionarios debían posponer órdenes del Ministro de Hacienda (Barría, 2008b: 67).

En la DC, las cosas no eran distintas La ley de 1883 redujo el tamaño de la planta, lo que no dejó satisfechos a los jefes de servicio. A días de entrar en vigencia la norma, Mateo Fabres, entonces Director de la oficina, solicitó la prórroga de tres empleados auxiliares contratados en 1882. Algunos meses después, planteó que “Como los trabajos de la oficina van tomando mayor incremento y como es conveniente dar mas impulso a las operaciones de Contabilidad referentes al Balance Jeneral y Cuenta de Inversion, se hacen necesarios los servicios de un auxiliar...” (Barría, 2008b:70).

²⁴ Este escenario hacía al Contador Mayor, José Mateo Fabres, solicitar autorización para contratar 12 empleados auxiliares (Archivo Ministerio de Hacienda, volumen 1601).

Los datos presentados en esta sección permiten afirmar que la guerra del Pacífico provocó tensión en la estructura administrativa existente en Chile. Por una parte, el esfuerzo de la guerra demandó el aumento de funciones y la instalación de la institucionalidad administrativa en los territorios conquistados. De igual forma, requirió el desarrollo de funciones cualitativamente distintas, especialmente en Antofagasta y Tarapacá, donde se debía consolidar la soberanía. Ello y la necesidad de gestionar un erario más grande, aumentaron la carga de trabajo de la administración pública, especialmente en las oficinas de Hacienda aquí mencionadas. Como se esbozó recientemente, ello llevó a una presión por reformas administrativas. Este proceso, sin embargo, no es exclusivo de Hacienda. Al contrario, tocó a toda la administración pública, tanto civil como militar.

EL FIN DE LA GUERRA Y LA PRUSIANIZACIÓN DEL EJÉRCITO

Otro ejemplo de burocratización se encuentra en llamado proceso de prusianización del Ejército chileno. Durante el transcurso de la década de 1880, esta institución se vio presionada por el contexto social del país. En ese período, la Guardia Nacional, una institución creada en la década de 1830 –que era la piedra angular de la defensa militar, pues daba formación militar permanentemente a ciudadanos que en tiempos de guerra iban a pelear al frente de combate– vivía una crisis que la hacía incapaz de hacerse cargo de sus funciones. El Ejército tuvo que tomar esas tareas y otras nuevas, como el cuidado de las cárceles, vigilar las zonas mineras ganadas en la guerra del Pacífico, o participar en la construcción de ferrocarriles, esta última cuestión en los años ochenta tomó gran importancia. Al mismo tiempo, tenía problemas para reclutar personal en los niveles requeridos, pues los sueldos eran más bajos que otros sectores de la economía. Otros eventos propios de la década, como la epidemia de cólera de 1886-1887, obligaron a hacer cambios en la gestión. Para evitar el contagio de la tropa, el Ejército debió terminar de darle a cada militar un pago diario para sus comidas, para comenzar a tener al personal en sus propios cuarteles y hacerse cargo directamente de la alimentación y las provisiones (Ibarrola, 2004: s/n). Este último ejemplo muestra cómo los eventos de la época obligaron a desarrollar una acción directa por parte de las instituciones estatales.

Sin embargo, estas cuestiones son más bien marginales a la hora de entender por qué el

Ejército de Chile inició un proceso de modernización a partir de rasgos que pueden ser considerados burocráticos, como la definición de funciones especializadas. La conclusión de la guerra, en 1883, no significó el fin de la actividad militar. Como se planteó en la sección anterior, los territorios adquiridos debían ser mantenidos. Ello significó un impulso para la mejora del estado de las fuerzas armadas. Un temor presente entre las autoridades chilenas era un ataque combinado entre Perú y Argentina (Sater, 1986: 225; Sater y Herwig, 1999: 4). De igual forma, las fuerzas armadas debían sostener la campaña militar desarrollada en la Araucanía, para someter al pueblo mapuche (Quiroga y Maldonado, 1988: 36-37). Para afrontar dichos desafíos, el Estado chileno adquirió equipo militar nuevo (Ibarrola, 2004: s/n; Guajardo, 2008: 390), impulsó un proceso modernizador del Ejército y llevó adelante una política de diplomacia militar, mediante el envío de misiones militares a países latinoamericanos, con el objetivo de aislar al Perú (véase Nunn, 1970: 314; Fischer, 1999).

Tras haber derrotado, en 1871, a Francia en seis semanas, el cuerpo militar alemán se convirtió en el principal referente europeo en materias bélicas (Sater y Herwig, 1999: 7). Este éxito parecía ser prueba de garantía respecto a que el modelo alemán era el espejo en el cuál los ejércitos debían iniciar sus propios procesos modernizadores. En ese contexto, el Ejército de Chile intentó constituirse en una institución a semejanza del ejército prusiano. Si bien Chile fue el primer país latinoamericano en avanzar en esta dirección, no fue el único.²⁵ Antes que Chile, los ejércitos otomano y japonés ya contaban con apoyo prusiano (Nunn, 1983: 44).

Lo que se llama la prusianización del Ejército de Chile es el proceso de reforma militar que se desarrolló entre 1886 y 1910, tiempo en el que Emil Körner, militar prusiano contratado por el Estado chileno, moldeó un cuerpo armado a semejanza del alemán (Nunn, 1970: 300). La prusianización ha generado una abundante literatura y ha provocado diversos debates. Algunos estudios han destacado el grado de modernidad que consiguieron las fuerzas armadas chilenas en comparación con sus vecinos (Nunn, 1970; Fischer, 1999), cuestión que permitió que se convirtieran en un referente para otros ejércitos

²⁵ En las décadas posteriores otros países, como Argentina (1899) y Bolivia (1910), recibieron misiones alemanas, mientras Brasil tuvo contacto con las escuelas militares alemanas desde 1890. Los franceses, por su parte, pudieron enviar misiones a Perú (1896) y Brasil (1919). Así, instructores europeos intentaron convertir los respectivos ejércitos en copias de los modelos europeos (sobre Argentina, Perú y Brasil, véase Nunn, 1983; para Bolivia, véase Bieber, 1994).

latinoamericanos. Gracias a ello, el Ejército chileno pasó en los años siguientes a ayudar a otros países en sus propios procesos de modernización (Fischer, 1999; Rey, 2008). Sin embargo, en los últimos años ha surgido un esfuerzo revisionista, que ha intentado desmitificar tanto los resultados como la periodización del proceso. Nunn (1970: 314), junto con destacar el nivel de modernidad del Ejército, señala que la prusianización tuvo problemas, porque sus objetivos superaron las capacidades de un país como Chile. Sater y Herwig (1999) han calificado la prusianización chilena como una gran ilusión. Para ellos, aun cuando hubiese tomado una estructura organizativa de tipo prusiano y algunos de sus oficiales fueran a formarse a las escuelas alemanas y vistieran trajes de estilo prusiano, el Ejército chileno tenía una serie de problemas de funcionamiento en todos sus frentes, los que se vieron con claridad en la década de 1910, cuando los ejercicios militares se hacían con toda serie de limitaciones logísticas y en 1920, cuando el gobierno intentó movilizar tropas al norte del país.

En la misma línea, Ibarrola (2004) ha afirmado que el proceso de prusianización no se inició exitosamente en la década de 1880, y muestra que los esfuerzos de reforma de esos años tuvieron resultados decepcionantes para las autoridades, llevando a algunos militares, y al gobierno de Balmaceda, a pensar en otros caminos de modernización. Solamente el triunfo del bando opositor al Presidente en la guerra civil de 1891, con la ayuda del instructor alemán Emil Körner, pavimentaron de forma definitiva el camino para la prusianización (véase también Sater y Herwig, 1999).

La prusianización del Ejército se dio en un contexto similar al que vivieron las oficinas civiles. El primer punto en común fue la existencia de un diagnóstico respecto a que las instituciones no podían seguir funcionando como lo estaban haciendo hasta ese momento. La Ordenanza del Ejército había sido instituida en 1839 y, al igual que con la administración civil, tenía su origen en las instituciones borbónicas. La guerra del Pacífico, aunque terminó siendo un éxito del Ejército chileno, desnudó todas sus falencias en lo referido a cuestiones tácticas, administrativas y de profesionalización del personal. Además, el equipamiento con el que se contaba no era el adecuado (Sater, 1986: 2-3; Sater y Herwig, 1999: 29; Brahm, 2003: 15). La situación era de tal precariedad que el Ejército debió improvisar la logística con la guerra en pleno desarrollo (Sater y Herwig, 1999: 30), creándose así la Intendencia General del Ejército y la Armada (Ibarrola, 2004: s/n). A pesar

de los intentos implementados para subsanar las limitaciones, ellas no dieron resultado (Quiroga y Maldonado, 1988: 37).

Una vez finalizado el conflicto, la reforma del Ejército parecía ser un paso lógico, tanto para civiles como para militares. Es llamativo el consenso logrado entre dos esferas que, durante el transcurso de la guerra, tuvieron varios choques respecto a cómo conducirla. Ejemplo de este choque fue que, en 1881, en medio de las actividades bélicas, José Vergara, Ministro de Guerra y Marina, utilizó la memoria de su cartera, para quejarse de la organización de la Armada. Para el mundo político, las fallas logísticas hacían urgente avanzar en una reforma militar (Sater, 1986: 54, 61). Por su parte, los militares no veían a la reforma como un proyecto externo, impulsado por los civiles. Ellos mismos se convencieron respecto a que el país no podía seguir confiando en la buena fortuna a su haber durante la guerra del Pacífico (Sater y Herwig, 1999: 29). Adicionalmente, la segunda mitad del siglo XIX fue un período de cambios en lo que a la guerra respecta. El armamento comenzó a ser más complejo y las cuestiones bélicas pasaron a ser analizadas desde una perspectiva que buscaba alcanzar el status de ciencia. Ello fue percibido por los militares chilenos y actuó como un factor más para impulsar la reforma militar (Brahm, 2003: 33).

Que el Estado chileno comenzara, en 1884, a buscar en Prusia instructores interesados en viajar a Chile para iniciar la reforma del Ejército no es algo sorprendente. Durante todo el siglo XIX, intelectuales europeos, como Claudio Gay, Jean Gustave Courcelle-Seneuil, o Ignacio Domeyko, fueron contratados para impulsar el desarrollo científico e intelectual del país. Incluso, en la misma época que Guillermo Matta, encargado de la misión diplomática chilena en Berlín, buscaba instructores, el gobierno de Domingo Santa María había contratado a un francés para hacerse cargo de la Escuela de Artes y Oficios. Durante el resto de la década, seguirán llegando profesores alemanes, para dar vida al Instituto Pedagógico, e ingenieros franceses y belgas, para trabajar en proyectos de obras públicas y enseñar en la Universidad de Chile (Ibarrola, 2004: s/n; véase otros ejemplos, como Johnson, 1948: 30; Crowther, 1973: 404).

La idea de reformar el Ejército se basó, además, en otro tipo de problemas. Durante la década de 1880, hubo problemas para llegar a los niveles de dotación establecidos como necesarios por los mandos altos. Además, había un exceso de oficiales. Por otra parte, los

mandos militares pedían una nueva ley de organización y de planta. Asimismo, buscaban que se reformaran aspectos relativos a la cadena de mando. Ella, a partir de lo dispuesto por la constitución de 1833, estaba intervenida por autoridades civiles, lo que llevaba al control presidencial y de sus agentes territoriales. Para los oficiales, ello tenía efectos nocivos en el terreno operativo. El gobierno de Balmaceda estaba consciente de la necesidad de resolver estas cuestiones y, en 1886, creó una comisión, formada por el Ministro de Guerra, mandos militares y abogados, para redactar un proyecto de nuevo código militar. En 1888, el trabajo se dividió, dejando a un grupo a cargo de la justicia militar, y a otro se le pidió atender las materias restantes. Dentro de los proyectos discutidos, hubo uno que organizaba el trabajo de la Intendencia del Ejército. Ella tendría la misión de preparar la guerra en tiempos de paz y establecía una estructura que dividía funciones propiamente militares de otras administrativas, estas últimas a cargo de civiles. De acuerdo a esta propuesta, se crearían servicios de dirección, ejecución y fiscalización. Este proyecto, resistido por los militares, fue desechado en 1888. El riesgo de perder un lugar preponderante fue un factor más para que los uniformados chilenos quisieran impulsar un proceso de prusianización (Ibarrola, 2004: s/n).

Otro punto en el cual se centró la atención fue el de la profesionalización del personal militar. Aquí es posible establecer algunos matices con respecto a la administración civil, aunque se partió del mismo diagnóstico: la carrera de los funcionarios estaba determinada por el favoritismo político (Sater, 1986: 64-65). Si bien las autoridades consideraban necesaria la profesionalización en ambos frentes, en el civil no se avanzó de manera tan decidida (véase Barría, 2009). En el campo militar, en cambio, sí se tomaron medidas para contar con personal especializado. Ello no tocó solamente al Ejército. Hacia 1885, el Cuerpo de Ingenieros Navales de la Armada tenía problemas operativos, porque su personal no tenía los conocimientos suficientes para operar el nuevo material bélico adquirido. Por ello, comenzó a formar aprendices de ingeniero en Ferrocarriles del Estado y, en 1891, creó un curso destinado a formar mecánicos e ingenieros navales (Guajardo, 2008: 399-400).

En el Ejército el proceso comenzó en 1885, con varias decisiones que apuntaron a mejorar el caudal de conocimiento de la tropa. Ese año, se creó el Círculo Militar, una institución que intentó ser un núcleo de propagación de información sobre asuntos militares. También se instituyó la *Revista Militar de Chile*, en la cual se discutieron varias

propuestas de reforma (Ibarrola, 2004: s/n). Ese mismo año se contrató a Emil Körner, en ese entonces, un instructor militar que enseñaba en la Escuela de Artillería e Ingeniería de Charlottenburg (Sater y Herwig, 1999: 32), dándose así el primer paso en el intento por mejorar la preparación de la oficialidad. Tras Körner, viajaron a Chile, entre 1885 y 1945, cinco grupos de instructores alemanes para formar de mejor forma a los uniformados (Quiroga y Maldonado, 1988: 41).

Aunque el Ejército contaba con una Escuela Militar desde 1817, este centro de formación, al igual que sus pares en países como Argentina y Perú, pasó por varios problemas, desde sus inicios, como la incapacidad para funcionar en la década de 1820 (Nunn, 1970: 301, 1983: 45, 54), o el cierre que sufrió en 1876 (Ibarrola, 2004: s/n). Hasta la década de 1880, la formación no había cambiado mucho con respecto a los días de O'Higgins (Nunn, 1970: 302). A su llegada a Chile, Körner propuso la creación de una Academia de Guerra. Ese mismo año, se creó la Escuela de Clases del Ejército con el objeto de mejorar la preparación de la tropa (Sater y Herwig, 1999: 43-44). La Academia de Guerra tendría el objetivo de levantar el nivel técnico y científico de la formación militar, para así contar con oficiales preparados para las nuevas formas de hacer la guerra, los que, con posterioridad, se convertirían en miembros de un Estado Mayor Permanente. Se creía que gracias a las generaciones de oficiales que se esperaba formar, se podría alinear los ascensos con el mérito (Ibarrola, 2004: s/n).

El programa de estudios puesto en marcha duraba tres años. En el primero, se estudiaba táctica, fortificación, cartografía, balística, historia militar, geografía, ciencia militar, química inorgánica, física, alemán, y se debía elegir un curso entre matemáticas e historia mundial. En el segundo año, se profundizaba en la gran mayoría de estas materias, y se agregaba la topografía y los juegos de guerra. En el último año, se enseñaba historia de Chile, juegos de guerra, geografía militar de América Latina, higiene, derecho internacional, un ramo administrativo, un tercer año de alemán y de matemáticas o historia mundial. En 1890, finalizó la primera generación, graduándose cinco personas, quienes partieron a Europa para continuar sus estudios (Nunn, 1970: 304).

Aunque el currículum aumentaba la preparación en materias militares y en otras científicas, la Academia no produjo los resultados esperados. Ello llevó al gobierno de Balmaceda a desatender el plan de Körner y a analizar otras alternativas. Una de las voces

críticas al proceso fue la del Inspector General del Ejército, Marco Arriagada, quien actuó como primer Director de la Academia. En su opinión, no se estaban logrando mejoras en la formación militar, pues la primera generación de alumnos no fue seleccionada siguiendo los procesos de prueba estipulados en un inicio. Por ello, en 1889, Arriagada propuso algunas reformas al plan de estudios, que tendían a la militarización de las materias a enseñar, de forma de evitar la fuga de estudiantes a otras actividades. En su opinión, el Ejército “...es y debe ser una corporación técnica”. En 1890, la Academia pasó a estar bajo el control de la Escuela Militar. El Director de ésta comenzó a intervenir la Academia, partiendo por limitar el poder que Körner había entregado al Cuerpo de Profesores (Ibarrola, 2004: s/n).

A la idea de especialización de funciones, que estaba presente en los proyectos educativos de Körner y Arriagada, se sumó una concepción de carrera militar propia de la burocracia weberiana. En 1890, el nuevo reglamento de ascensos, consagró el mérito como criterio de selección, el que debía acreditarse a través de la rendición de pruebas (Ibarrola, 2004: s/n).

Más allá del éxito o fracaso de las primeras acciones de Körner en Chile, la prusianización introdujo una racionalidad ideológica, una definida concepción técnica respecto a la función militar, una estructura de organización territorial, una sólida doctrina en las filas, así como un tipo específico de formación (Quiroga y Maldonado, 1988: 15). En otras palabras, el Ejército se conformó a partir de una racionalidad basada en la especialización y difusión funcional, además del aseguramiento de la carrera militar dentro del Ejército chileno. La burocratización había entrado de lleno al campo militar.

LAS EPIDEMIAS DE VIRUELA Y CÓLERA Y EL AGOTAMIENTO DE LA RESPUESTA PRIVADA A LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

En las dos secciones anteriores, se mostró cómo la guerra del Pacífico impulsó una serie de dinámicas dentro del Estado, que llevaron a que la burocracia ganara terreno como la forma de administración más idónea. A continuación se muestra que esta tendencia también se vio favorecida por factores externos al Estado. El mejor ejemplo es la intervención estatal en el campo de la salud, en el último tercio del siglo XIX. En un par de décadas, se asistió a un cambio en dicho sector. Los filántropos, principales actores durante gran parte del siglo, comenzaron a ceder terreno frente a una creciente participación estatal, tanto en la

definición de políticas sanitarias, como en su ejecución. Este proceso no solamente fue el resultado de un liderazgo por parte de funcionarios estatales resueltos a involucrar al Estado en la salud y de un grupo profesional, los médicos, que abogaron por la adopción de políticas para resolver problemas sanitarios (véase Illanes, 1993; Murdock, 1995). También influyeron otros factores, como el hecho que los problemas sanitarios afectaron la disponibilidad de mano de obra para los distintos sectores productivos (Sater, 1986: 168).

El análisis de la salud es un terreno en el cual se puede analizar, por una parte, cómo la incapacidad de una forma de administración no burocrática de dar respuesta a las tareas a su cargo lleva a que la burocratización gane terreno. De igual forma, es posible adelantar una cuestión que será el tema central del capítulo quinto: cómo la burocratización del Estado se transforma en una fuente de conflicto político.

Durante el siglo XIX, la salud fue concebida desde una perspectiva privada. Las ideas dominantes sobre materias como la atención y el cuidado de la salud de las personas estuvieron guiadas por la caridad y la participación de la sociedad por sobre el Estado (Salinas, 1983: 103-104). Así, la centralización estatal no era posible. Ello se refleja en el hecho que las respuestas en materia de salud fueron impulsadas a partir de una institucionalidad privada, en la que destacaba la presencia de asilos, hospicios, hospitales para pobres y dispensarios. Estas instituciones funcionaban bajo la lógica de la caridad y eran financiadas a partir de aportes privados, entregados por filántropos, figura fundamental para el financiamiento y gestión de estos establecimientos. La discrecionalidad de los financistas fue tal que podían imponerse sobre médicos y autoridades (Cruz-Coke, 1995: 445).

Sin embargo, en el último tercio del siglo XIX, este esquema comenzó a ser combatido. Por una parte, los sectores obreros comenzaron, ya desde 1850, a organizarse en sociedades de socorro mutuo, a través de las cuales financiaban prestaciones de salud para sus asociados. Por otro lado, se fue conformando una *intelligentsia* médica, que presionó para que se adoptaran medidas que respondieran a la idea de modernidad (Illanes, 1993: 21).

Si hacia finales del siglo se vivió un cambio de orientación en la forma en que se abordaban las cuestiones sanitarias, esto ocurrió porque el tema afectaba el normal desarrollo de la vida en las ciudades. Durante todo el siglo XIX, Chile vivió los efectos de

la viruela. Algunos estudios hablan de la ocurrencia de un brote cada cuatro años (Cabrera, 2008: 41). Sin embargo, las visiones más pesimistas señalan que la identificación de brotes en años específicos oscurece la permanente presencia de la enfermedad, que anualmente cobró la vida de 2.000 o 3.000 personas (Sater, 2003: 517). El problema de salubridad se grafica en toda su magnitud al tener en cuenta que, en 1885, se registraron 61.965 nacimientos y 66.818 muertes (Illanes, 1993: 27).

Estos datos resultan suficientemente persuasivos para sostener que la institucionalidad benéfica se encontraba en crisis. A comienzos de la década de 1870. Chile contaba solamente con diez hospitales, todos ellos provenientes del período colonial. A causa del crecimiento de la población, el número de camas por habitantes era cada vez menor, lo que se constituía en un problema a raíz de la permanente presencia de la viruela. En 1871, el gobierno de Federico Errázuriz (1871-1876) conformó una comisión de cincuenta personalidades para afrontar la tarea de aumentar la capacidad hospitalaria. Esta comisión logró recolectar donaciones privadas por una suma de \$ 350.000, los que sirvieron para construir dos hospitales en Santiago. En los años posteriores, se crearon otros centros en el país (Cruz-Coke, 1995: 431-435).

Estos esfuerzos no fueron suficientes para mejorar la situación de las instituciones de salud. Los ingresos ordinarios de la beneficencia alcanzaban, en 1876, los \$ 286.839,81, mientras que los gastos sumaban \$ 455.040,21. Ante este panorama, el gobierno de Aníbal Pinto, al año siguiente, creó una comisión, formada por intelectuales y profesionales, a la que se le encargó un estudio sobre la situación de la beneficencia pública y a la que, además, se le solicitó un borrador de reforma. Las propuestas que se hicieron apuntaron a inyectar recursos, mejorar la gestión de las instituciones y reconstruir la Junta Central de Beneficencia. El proyecto que se presentó partía de la base que, para mejorar el funcionamiento de la beneficencia, era necesario alejar al Estado de su gestión (Salinas, 1983: 105). En específico, la idea central del proyecto propuesto era unificar la administración del sector en un órgano, darle autonomía a la institucionalidad y ligarla a reconocidos filántropos. Una de las medidas propuestas fue la creación de un Consejo Superior, el que se convertiría en un "... cuerpo básicamente civil y técnico, en el cual la injerencia del gobierno aparecía minimizada en la figura de un consejero (que de sus tres años en el cargo, sólo en el primer año era elegido por el Presidente de la República) y del

Intendente que sólo actuaba como un miembro más” (Illanes, 1993: 57-60). Aunque este Consejo no se formó, como señala María Angélica Illanes, el proyecto venía a dejar en claro que, en materia de salud, existía una pugna entre lo público y lo privado o, en los términos usados en este estudio, entre el Estado y la sociedad.

Aunque en la propuesta se mantuvo el sello privatista en materia de salud, el mismo 1877 se presentó un proyecto de ley que buscaba dotar al Estado de la capacidad de obligar a la población a vacunarse, para así enfrentar epidemias. Para entender el tenor del proyecto, que cambiaba la lógica de intervención dominante hasta el momento, es necesario detenerse en el contexto en el que surge. El combate a la viruela tuvo un paso fundamental en 1796, cuando se produjo la primera vacuna contra la enfermedad. Ésta llegó a Chile en 1805 (Sater, 2003: 525). Si bien en 1822 se dictó un decreto que creó una junta, encargada de promover la vacunación y en 1830 se instituyó una Junta Central Propagadora de la Vacuna (Cabrera, 2008: 49), reformada en 1883 y en años posteriores (Murillo, 1898: 6), no se avanzó en la obligatoriedad de la vacunación. Así, entre 1857 y 1875, el promedio de población vacunada alcanzó el 4,4% (Murillo, 1883: 22), lo que explica el porqué de la permanente presencia de la enfermedad. Esta situación llevó al mundo político y a la sociedad a aceptar los brotes como una situación casi normal (Sater, 2003: 522).

Sin embargo, desde comienzos de la década de 1870 hubo intentos por cambiar el estado de cosas. En 1872, en atención a la gravedad de la situación sanitaria provocada por la viruela, se discutió en el Senado un proyecto que buscaba que el gobierno nombrara un vacunador en cada departamento del país. La medida fue rechazada por razones de costo. Cinco años después, el diputado Ramón Allende Padín, de profesión médico, presentó el proyecto de vacunación, antes mencionado. Con él, se buscaba lograr la vacunación de militares, estudiantes, prisioneros, quienes vivían en hospicios, comunidades religiosas, o asilos, así como niños menores de dieciocho años. Se establecían multas contra padres, profesores o encargados de niños, si no cumplían con la ley. De igual forma, se buscaba reorganizar el Consejo de Higiene, permitiéndole forzar a la vacunación de la población, en época de epidemia, además de facultar a la Junta Central de Vacunas para poder producir y distribuir vacunas. Un año más tarde, este proyecto fue cambiado por un comité parlamentario que eliminó la obligación para los niños (Sater, 2003: 528).

Con el inicio de la guerra del Pacífico, la iniciativa quedó archivada por un tiempo. En

1882, cuando se retomó su tramitación, se debatió cuál estrategia era la más apropiada para enfrentar a la viruela, pero el análisis llevó a temas más generales, como el rol del Estado en la sociedad o el significado del concepto “libertad”. Quienes se opusieron al proyecto, no miraban con buenos ojos la posibilidad de hacer que la vacuna fuese obligatoria. En opinión de quienes planteaban esas posturas, el Estado debía persuadir mas no obligar a los ciudadanos (Illanes, 1993: 65). Por el contrario, parlamentarios médicos intentaron persuadir al Congreso sobre la necesidad de aprobar la obligatoriedad. En un discurso pronunciado ante la Cámara de Diputados, el 6 de julio de 1882, en su calidad de “hombre de ciencia”, el diputado Murillo mostró cómo la obligatoriedad de la vacuna y el rol activo del Estado en materia de salud era una cuestión aceptada en varios países europeos, así como en algunos gobiernos estatales de los Estados Unidos (Murillo, 1883).

La obligatoriedad no sólo encontró rechazo en el Congreso; se sumaron la Junta Central de Vacuna y algunos medios de prensa. *El Estandarte Católico*, periódico que divulgaba las ideas de la Iglesia Católica, señaló que el proyecto traía consigo una usurpación estatal de los derechos individuales. Incluso, un senador conservador llegó a señalar que la obligatoriedad le parecía peor que la misma epidemia. La cuestión de la libertad individual resulta interesante pues, en medio de la discusión, hubo quienes avanzaron en argumentaciones distintas, pero que concordaban en colocar límites a la noción de libertad como fundamento de la abstención estatal. La primera, ponía límites a la libertad individual cuando se afectaba la libertad del resto de la población. La segunda, afirmaba que la vacuna no dañaba la libertad, pues aseguraba el derecho de todos (Sater, 2003: 529-531)

Finalmente, el proyecto fue rechazado. Este desenlace se explica por el temor del mundo político respecto a que se lesionara la libertad individual y se aumentaran las facultades del Ejecutivo (Cabrera, 2008: 55-56). Tanto en este proyecto, como en discusiones posteriores, se aprecia el resquemor de gran parte de la clase dominante respecto a que el Estado portaliano pudiera actuar arbitrariamente e intervenir en el ámbito privado (Illanes, 1993: 64; Murdock, 1995: 555). Una cuestión que queda clara en la discusión de este proyecto, y que se verá en detalle en el capítulo quinto, se refiere a la relación entre el Presidente de la República y la administración pública. El proyecto de Allende Padín fue rechazado porque permitía que el Presidente de la República pudiera

nombrar empleados de la Oficina Central de Vacuna y porque, además, se lo hacía responsable de implementar la vacunación (Sater, 2003: 532-534).

El temor a la viruela no permitió avanzar en la conformación de una institucionalidad pública de salud porque era considerada un elemento más de la vida cotidiana de Chile. El doctor Murillo acusaba un acostumbamiento del país en la materia (Murillo, 1883: 5), mientras otro médico, Ricardo Dávila, hacia 1893, calificaba a la enfermedad “...como nuestra plaga nacional... nuestra enfermedad propia, característica...” (citado en Cabrera, 2008: 41).

Los avances en la conformación de una estructura estatal solamente fueron posibles una vez que los proyectos de salud fueron aprobados a través de decretos, es decir, fuera de la esfera parlamentaria. Domingo Santa María inauguró esta práctica. El 27 de enero de 1886, en un contexto en el que la viruela causaba estragos, el gobierno dictó un reglamento que normó la forma en que se administraría la beneficencia pública. Si se compara este decreto con el proyecto de reforma, antes mencionado, se aprecia un giro en cuanto a la estructuración de las juntas de beneficencia, pues pasaron a ser controladas por representantes del Ejecutivo. En otros términos, la beneficencia privada pasó a manos del Estado. En Valparaíso y Santiago, la conformación era la siguiente: cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República, cuatro por las municipalidades, también controladas por el Ejecutivo, a los que se sumaban los administradores y subadministradores de los establecimientos de beneficencia, quienes eran los únicos representantes no estatales. En el resto de los departamentos, las juntas estaban conformadas por los administradores de establecimientos, por dos vecinos nombrados por el Presidente de la República y otros dos, elegidos por la respectiva municipalidad. El decreto, además, creó una Junta Directora de Establecimientos de Beneficencia y se estableció la conformación de una Sección de Higiene y Beneficencia en el Ministerio del Interior (Illanes, 1993: 65-66).

A finales del mismo año, ocurrió un evento decisivo para suavizar la resistencia a la conformación de una institucionalidad estatal en salud. Una epidemia mundial de cólera llegó a América del Sur. La pandemia se inició en Egipto, en 1883, pasando el año siguiente a Francia e Italia. La falta de cuarentenas y el constante intercambio comercial, transportaron al virus desde Italia hasta Argentina (Góngora, 1995: 111). En este país, el

primer brote fue detectado en el barrio de La Boca, en Buenos Aires, el 1° de octubre de 1886 (Laval, 2003: 86). La llegada de la enfermedad generó temor en el mundo científico chileno. Por ejemplo, en el ya citado discurso de 1882, el doctor Murillo (1883: 4) señalaba que una eventual llegada del virus a Chile ameritaba toda serie de medidas, incluso aquellas que afectaran la libertad individual. En 1886, con la enfermedad ya en Argentina, el mismo médico publicó un folleto que, junto con dar una serie de recomendaciones de higiene, alertaba sobre la necesidad de contar con un servicio de sanidad, para tiempos normales y la formación de un Estado mayor, en caso que el cólera llegara a Chile (Murillo, 1886: 5-8).

La enfermedad significó 30.000 muertes en Chile (Murdock, 1995: 553), principalmente provenientes de sectores populares (Góngora, 1995: 122). La magnitud de la enfermedad fue tal que, al decir de María Angélica Illanes (1993: 77), significó un terremoto en la conciencia pública, en las instituciones y en los conceptos, hasta ese entonces existentes, de Estado y sociedad. De igual forma, el cólera fue un motor en la rápida conformación de una burocracia estatal, en lo que a la salud respecta. La expansión del cólera por Argentina no llevó al gobierno chileno a tomar medidas de forma inmediata. En un inicio, se evaluó la situación para, con posterioridad, cerrar puertos y los pasos internacionales cordilleranos que conectaban con Argentina (Góngora, 1995: 124; Illanes, 1993: 67). De igual forma, se instruyó a los intendentes prestar atención a los servicios higiénicos de cada provincia, crear baños públicos, formar comisiones de vigilancia en fábricas y en otros lugares en los que concentraba población, junto con preocuparse de la situación sanitaria en las habitaciones de los sectores pobres

Sin embargo, estas medidas no fueron exitosas. No se pudo evitar el tránsito de personas (Laval, 2003: 86), ni menos que la enfermedad llegara, el 12 de diciembre, a San Felipe, una pequeña localidad cercana a la cordillera de Los Andes, paso natural desde Chile hacia la ciudad argentina de Mendoza. A pesar que, una vez que esto ocurrió, se tomaron varias medidas, como establecer tres cordones sanitarios concéntricos, crear servicios médicos, impedir la movilidad humana y cortar el curso de agua en canales, la enfermedad salió desde San Felipe. Se crearon nuevos controles, específicamente en los caminos hacia Valparaíso y se comenzó a detener por veinticuatro horas a quienes viajaban a Santiago, para verificar que no estuviesen contagiados (Góngora, 1995: 112-113). Estos esfuerzos también resultaron infructuosos y ya el 15 de enero de 1887 había enfermos en

Valparaíso y Santiago. Durante 1887 y 1888, el cólera avanzó más, alcanzando Valdivia, en el sur, y Copiapó, en el norte (Pinto, 1991: 19; Laval, 2003: 88).

Poco antes que el cólera entrara a Chile, y a petición del diputado Parga, en diciembre de 1886 se creó una comisión, a la que se le encargó la tarea de redactar un proyecto de ley sobre higiene pública. Una vez que se detectaron los primeros brotes en el país, esta comisión se transformó en la nueva Comisión de Higiene Pública (Illanes, 1993: 68-70). Los pasos siguientes fueron una ley sobre Policía Sanitaria, durante el mismo diciembre de 1886, y una Ordenanza General de Salubridad, en enero de 1887. Estos dos instrumentos cumplieron la función de ordenar una estructura de salud pública (Murdock, 1995: 553).

A pesar de recibir críticas por las mismas razones que el proyecto de vacunación obligatoria, el proyecto de Policía Sanitaria pudo convertirse en ley, aun cuando generó escozor, especialmente entre los parlamentarios conservadores, toda vez que permitía al gobierno expropiar terrenos, junto con obligar a los ciudadanos de informar a la autoridad sobre casos de cólera que apareciesen en los hogares. En realidad, solamente un contexto de emergencia sanitaria permite entender por qué se aprobó un proyecto que, además, daba facultades a la autoridad para cerrar puertos marítimos y terrestres, decretar cuarentenas, eliminar animales infectados (previa orden judicial) y trasladar enfermos a lazaretos, previo consentimiento del dueño de casa, decretar medidas de aseo y multar a quienes no las cumplieran (Illanes, 1993: 69-70).

La Ordenanza General de Salubridad, por su parte, creó una Junta General de Salubridad, compuesta por 24 personas, nombradas por el Presidente de la República y presidida por el Ministro del Interior, a la que se sumaron otras a nivel departamental. Esta junta, al igual que la creada por Santa María un año antes, estaba controlada agentes del Estado y tenía como funciones estudiar y proponer medidas tendientes a contener la propagación de epidemias, mejorar la atención de enfermos, publicitar instrucciones para evitar el desarrollo de epidemias, dar dictámenes al gobierno y a las juntas departamentales previa consulta de estos órganos sobre estos asuntos. La junta podía también nombrar comisiones visitadoras de los diversos departamentos repartidos en el territorio chileno. A través de esta ordenanza, el Estado podía dictar cuarentenas, arrestar personas y hacerlas examinar por un médico designado por el Gobernador. Sin embargo, estas medidas requerían el acuerdo del Congreso o, en caso que éste estuviese en receso, de la Comisión

Conservadora (Murdock, 1995: 554).

Durante el transcurso de 1887, el gobierno continuó actuando. Por una parte, presentó un proyecto de ley para organizar un Servicio Nacional de Vacunas (Illanes, 1993: 78), creó el Instituto de Vacuna Animal (Cabrera, 2008: 47), estableció, vía decreto, la obligatoriedad de la vacuna contra la viruela para los recién nacidos registrados en el Registro Civil (Illanes, 1993: 79; Cabrera, 2008: 62) y formó la Comisión Directiva del Servicio Sanitario del Cólera, para encargarse del combate a la enfermedad (Laval, 2003: 87). Adicionalmente, se construyeron y habilitaron edificios para recibir a contagiados. En Santiago se habilitaron 17 centros y se construyeron tres lazaretos (Góngora, 1995: 127).

El cólera sirvió para superar las limitaciones impuestas por un Congreso que se resistía a aumentar el rol del Estado y las capacidades del Ejecutivo. Además, permitió instalar la vía de los decretos como una forma de dar respuesta a problemas en el campo de la salud. Gracias a ello, en 1889, cuando la emergencia sanitaria había pasado, se pudo establecer el Consejo Superior de Higiene Pública. A través de esta acción, se le dio un carácter permanente a la estructura creada en los dos años anteriores.

Al igual que en lo que a las oficinas públicas se refiere, el contexto al que las autoridades se enfrentaron, en la década de 1880, fue un factor clave para llevar al Estado a establecer una institucionalidad pública a cargo de la salud. Además, la aparición de problemas nuevos, como el cólera, sirvieron como un elemento que anuló las limitantes existentes, a comienzos de la década, para permitir que el Estado pudiera tomar medidas de carácter obligatorio para la población.

CONCLUSIONES

En el primer capítulo se presentaron dos perspectivas explicativas del proceso de burocratización de las sociedades, en general, y del Estado, en particular. La primera, explica el fenómeno como parte de un cambio social mayor, que se ve favorecido por la presencia de ciertas condiciones, como el desarrollo del capitalismo, la racionalidad y la calculabilidad que éste trae consigo, la necesidad de contar con un actor capaz de solucionar problemas de coordinación social, así como la disponibilidad de medios de comunicación. La segunda perspectiva explica la burocratización del Estado como un

esfuerzo, por parte quienes están a cargo de éste, por contar con una estructura de apoyo confiable, en un contexto de eliminación de un antiguo régimen.

Esta última explicación no aplica para el caso chileno. Si bien en el transcurso del siglo XIX la sociedad tradicional tuvo modificaciones, no es posible argumentar que la burocratización fue el resultado de una estrategia impulsada por algún grupo político para terminar con el antiguo régimen. Al contrario, ella fue un intento, por parte de quienes estuvieron en el poder, por responder a las cambiantes condiciones sociales, derivadas de un contexto de modernización que traía problemas para la clase dominante en su conjunto. Así, la burocratización, paradójicamente, no terminó eliminando el antiguo régimen, sino que ocurrió en un contexto en el que los valores tradicionales de la clase dominante, asociados a la tenencia de tierra, se vieron reforzados (véase Bauer, 1975: 229).

La tan comúnmente mencionada relación entre el desarrollo del capitalismo y el Estado tiene asidero en la experiencia chilena. La incorporación del país a la economía mundial fue fomentada por el Estado chileno a través del establecimiento de un marco institucional y una activa participación en el desarrollo de una infraestructura vial y de comunicaciones. A su vez, el desarrollo productivo llevó a la expansión territorial del país. Este proceso, paulatinamente, permitió que el Estado pudiera ejercer un control efectivo en el territorio, gracias al establecimiento de las instituciones propias del sistema de intendencias y por el desarrollo de comunicaciones entre las localidades y la capital.

Como se mencionó en el primer capítulo, la literatura tiende a destacar que el desarrollo del capitalismo lleva a una burocratización de la gestión de la Hacienda Pública, constituyéndose ésta en un foco que irradia al resto de la administración del Estado. Sin embargo, el caso chileno muestra que éste no es el único punto en el Estado, en el cual la burocratización gana terreno. El esfuerzo estatal por mejorar la infraestructura del país llevó al desarrollo de focos burocráticos en lo relativo a la gestión telegráfica, el impulso de un sistema estadístico nacional y en los ferrocarriles, tanto en la construcción como en la gestión del servicio. De esta forma, surgieron organizaciones de rasgos burocráticos, a cargo de directivos públicos, como Santiago Lindsay, Director de la Oficina de Estadísticas o Ramón Vial, Inspector General de Telégrafos, quienes estuvieron al frente de sus instituciones por, aproximadamente, veinte años cada uno (Estefane, 2012; Johnson, 1948: 85). Por otro lado, la creación de instituciones basadas en una alta especialización

profesional, como la Dirección de Obras Públicas (véase el capítulo siguiente), permitió que algunos funcionarios se presentaran a sí mismos como expertos, apolíticos, que buscaban imponer su criterio independiente (Crowther, 1973: 400).

Los casos presentados en este capítulo muestran diferentes situaciones que llevaron a la burocratización del Estado. Por una parte, la ampliación territorial trajo consigo problemas de coordinación de las acciones administrativas. La situación de los ferrocarriles estatales es el ejemplo más claro, pero no fue el único. Una serie de funcionarios públicos del Ministerio de Hacienda y las oficinas subordinadas a esta cartera, manifestaron problemas para desarrollar su trabajo, debido a que, por una parte, debían administrar un presupuesto cada vez más grande y, en segundo término, porque tenían que tratar con un número creciente de oficinas creadas en las nuevas provincias. Aumentaban los informes por redactar, las notas por enviar, las cuentas por juzgar. Ello fue haciéndose problemático, pues se requería una ampliación de las capacidades administrativas. Parecía evidente que se requería una reorganización de estas oficinas, que fuese capaz de hacer frente a un trabajo cada vez más complejo, tanto en el tipo de operaciones como por el número de interacciones requeridas.

La complejización también permite entender el proceso de prusianización vivido por el Ejército chileno. Como se mencionó anteriormente, durante el siglo XIX operó un cambio, a nivel mundial, en la forma en la que se concibieron las cuestiones militares. Al decir de Brahm (2003), se abandonó la mirada romántica de la guerra por concepciones basadas en consideraciones científicas, lo que hacía necesario el impulso de formas racionales de organización. A ello hay que agregar que la guerra del Pacífico dejó en evidencia que las fuerzas militares chilenas no tenían una preparación adecuada para hacer frente a un conflicto armado. El Ejército chileno estaba organizado bajo la lógica borbónica del siglo XVIII. Esta estructura, hacia 1879, mostraba deficiencias, como la ausencia de una estructura especializada en cuestiones logísticas. Una vez finalizada la guerra, los militares fueron conscientes de dichos problemas, por lo que intentaron reorganizar el Ejército a partir de la especialización de funciones. Incluso, como se mostró, se discutió un proyecto que llevó esta idea al extremo, proponiendo avanzar en la separación total de las funciones administrativas de las militares. En la misma lógica, se pensó que la mejora de la situación de la defensa chilena pasaba, necesariamente, por la formación de un nuevo cuerpo de

oficiales educado bajo programas de enseñanza científicos similares a los seguidos por los militares alemanes, en ese entonces, el referente mundial en la materia. Estos proyectos tenían como trasfondo la idealización de principios, de carácter burocrático, como la división racional de funciones y la especialización del personal.

El caso de las medidas tomadas en materia de salud deja en claro dos cuestiones. En primer lugar, que, tal como lo plantea Skocpol (1979: 161), aunque las sociedades tradicionales permiten avanzar hasta un cierto nivel de burocratización, cuando se trata de avanzar con mayor profundidad se presentan problemas para el desarrollo de este proceso. Así, se entiende el rechazo, que durante la década de 1870 y gran parte de la de 1880, encontró el Estado para tomar medidas en materias de salud. Sin embargo, la magnitud de la epidemia del cólera borró, de un momento a otro, esas restricciones. Esto permite destacar una segunda cuestión planteada por Weber: la burocratización gana terreno en aquellos casos en los que las formas de administración propias de la dominación tradicional son incapaces de dar respuesta a problemas que, para su solución, requieren del surgimiento de un tercer actor, que se encuentra fuera del ámbito de las relaciones interpersonales (sobre lo último, véase Jacoby, 1973: 197).

La burocratización chilena no ocurrió dentro de un contexto de caída de un antiguo régimen y la superación de una sociedad tradicional a partir de la acción de un Estado altamente burocratizado, como plantea el patrón descrito por Trimberger (1978), Skocpol (1979) o Silberman (1993). Sin embargo, ella tampoco estuvo exenta de conflictos de fondo. Como se analiza en el capítulo quinto, la burocratización y el surgimiento de un Estado con capacidad para actuar autónomamente serán una de las principales tensiones en la política chilena de la década de 1880.

CAPÍTULO 4

LA BUROCRATIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EN LA DÉCADA DE 1880

El 2 de febrero de 1887, José Manuel Balmaceda, en ese entonces Presidente de la República, le envió una carta a su antecesor, Domingo Santa María, en la cual compartía con él un análisis de la política chilena para el año que comenzaba. El mandatario manifestaba que durante 1887 esperaba lograr la aprobación de una reforma reglamentaria del funcionamiento de la Cámara de Diputados y el despacho de la ley que reformaba la organización de los ministerios. Balmaceda no se quedó ahí y le anticipó a su ex jefe que en julio presentaría "... diez o doce proyectos de lei de aquellos que más interesan al bienestar del país i al partido liberal..." (Archivo Santa María, pieza A7505).

Los planes de Balmaceda se materializaron con creces, pues durante 1887 se presentaron una serie de proyectos de reforma, entre las que se contaban la ya mencionada reforma ministerial, la de municipios, la creación de la Dirección de Obras Públicas y además se reactivaron otras iniciativas hasta entonces abandonadas, como la que creaba el Tribunal de Cuentas. Estos proyectos se sumaban a otras modificaciones, aprobadas durante el período de Santa María. La existencia de un número importante de esfuerzos por cambiar las características de los servicios públicos muestra que los casos reseñados en el capítulo anterior, antes que ser una cuestión aislada, dan cuenta de una tendencia de carácter general, marcada por la necesidad de la administración estatal de readecuarse al Chile de la década de 1880.

A continuación, se analiza un número importante de iniciativas de reforma administrativa, impulsadas en los años ochenta. Después de mostrar las principales características de la administración pública chilena antes de esa década, quedará claro que la burocracia fue ganando terreno dentro del Estado chileno. El conjunto de casos aquí presentados, si bien no abarca la totalidad de reformas, sí toma gran parte de ellas por lo que es capaz de destacar las principales características de la tendencia reformadora de la época, la cual estuvo marcada por el uso de rasgos propios de la burocracia, como la división del trabajo entre agencias y unidades internas, la especialización de ciertas

responsabilidades y la imposición de la norma escrita como el criterio que establecía qué se podía hacer, qué estaba prohibido y cómo se debían desarrollar ciertos procesos.

En este capítulo también se presta atención a un efecto de las reformas en algunas agencias públicas: la conformación de estructuras que tenían a su cargo tareas que requerían de un conocimiento experto para ser materializadas. Ello llevó a la irrupción de los ingenieros en posiciones clave en los ferrocarriles estatales y en la Dirección de Obras Públicas y a la conformación de formas de gestión que aseguraban a estos profesionales independencia y autonomía en el manejo de dichas oficinas.

Aunque dominante, la burocratización no fue la única opción de reforma. Existen dos casos que quedan fuera de esta tendencia, por lo que son analizados de forma separada en secciones especiales: la creación del Registro Civil y la reforma municipal de 1887. Ambos ejemplos responden a dos dinámicas marcadas en la política del siglo XIX, la lucha del Estado por tomar control de cuestiones en manos de la Iglesia Católica y el debate en torno a la presencia del Presidente de la República en ámbitos de la marcha del país, como el municipal, que, según algunos actores, debían estar en manos de la sociedad.

La creación del Registro Civil, como se muestra en la cuarta sección, significó la estatización de una función antes en manos de la Iglesia Católica, pero sin crear una agencia pública a cargo de la prestación del servicio. Lo interesante de este ejemplo está en el hecho que dicha situación especial generó una serie de problemas de implementación de la ley, algo de lo que no se tenía noticias cuando los párrocos eran los encargados de registrar los nacimientos, matrimonios y defunciones de la población.

En el caso de la reforma municipal, ella respondió a dos cuestiones que debían ser resueltas. La primera, sanear las arcas municipales, que presentaban una serie de penurias por la ausencia de contribuciones capaces de financiar el funcionamiento de dichas corporaciones. La segunda data de la década de 1860, y tenía relación con que distintos sectores políticos, desde el radicalismo hasta el conservadurismo, presionaron porque los municipios dejaran de ser terrenos controlados por el gobierno, a través de los representantes del Presidente de la República.

LA PRIMERA ETAPA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA

Según Urzúa y García (1971), durante el gobierno de Balmaceda terminó lo que ellos denominan la primera etapa de la administración pública, la que caracterizan por el manejo de los asuntos administrativos a través de decisiones gubernamentales discrecionales en desmedro de la legislación. En esta primera etapa, la voluntad del Presidente de la República pesaba en los nombramientos de empleados y la administración se encaminaba, casi exclusivamente, a resguardar la libertad de los particulares. El período estuvo marcado por la escasez del erario para financiar los negocios que atender. La llegada de Balmaceda, significa, para ellos, el fin de esas características, dando paso a una ampliación de la esfera de intervención estatal.

La periodización de Urzúa y García es útil para entender el desarrollo administrativo pre y post 1880. Sin embargo, requiere hacer una precisión temporal que dé cuenta de mejor forma de una serie de fenómenos que ocurren en este período. Desde 1830 en adelante, comienza una primera etapa de conformación de la administración pública chilena. Como se muestra a continuación, este proceso duró hasta la década de 1850 y sus resultados tuvieron vigencia hasta la década de 1880. Plantear que esta primera etapa termina con el gobierno de Balmaceda trae el riesgo de reconocer un hecho político, la asunción de Balmaceda, como el punto que marcó el fin de un primer período administrativo. Resulta más preciso plantear que el término de esta primera etapa se da entre el gobierno de Santa María y Balmaceda, pues es en este período, como mostró el capítulo anterior, cuando la burocratización aparece con nitidez a causa de una serie de cambios socioeconómicos antes que políticos.

Más importante todavía es destacar el carácter colonial de la administración pública chilena hasta la década de 1880. Este desarrollo no es exclusivo del caso chileno, pues en otros países, como México, también se dio una situación similar (véase Guerrero, 1994). La experiencia colonial tuvo un importante peso en términos administrativos, sobre todo porque en ella se impulsó un proceso de traspaso institucional y de control del Estado por parte de las elites locales. Debajo de las estructuras imperiales se formaron protoestados, los que sobrevivieron a la independencia (Pietschmann, 2003). No viene al caso en este trabajo explicar en profundidad este resultado. Ello da pie, incluso, para un trabajo monográfico aparte. Sin embargo, sí vale la pena destacar que, como se mostró en el

capítulo 2, las reformas borbónicas no fueron traumáticas en Chile y, al contrario, aumentaron la influencia criolla en la estructura estatal.

Como se mencionó anteriormente, la administración chilena del siglo XIX se caracterizó por la existencia de un centro parcialmente burocratizado y zonas periféricas que dependían del apoyo de la notabilidad local. A continuación se muestra que en la década de 1880 ello cambió, y la burocracia se profundizó como forma de organización en aquellos sectores en los que ya estaba presente, y además ganó terreno en el aparato administrativo en su conjunto.

El legado colonial

Tras la independencia, una serie de instituciones borbónicas siguieron funcionando de hecho hasta la década de 1880. Como ya se planteó, la organización militar de la década de 1830 se basó en las ordenanzas borbónicas (Ibarrola, 2004). A continuación se hace referencia al nivel ministerial y las intendencias. La organización ministerial se mantuvo en las cuatro constituciones dictadas en Chile entre 1818 y 1828, mientras la Ordenanza de Intendencias, el centro de la reforma administrativa borbónica en las colonias americanas, continuó vigente como tal hasta 1844, fecha en la cual esta norma se transformó en una ley de la república.

Tanto la forma en que se organizó el trabajo de los ministerios, como los sectores a cargo de estos, provinieron de la administración borbónica. Los ministerios surgieron en España en 1702, como un instrumento del Rey para limitar el poder de los diferentes reinos (Dedieu, 2000). Con posterioridad, esta forma de estructurar el trabajo administrativo pasó a América. Se sabe que, en 1797, la Secretaría del Virreinato de Nueva España fue dividida en forma similar a los ministerios de la Corona. Ese modelo fue la base para la organización de la administración pública centralizada mexicana (Guerrero, 1994: 250, 293-294).

Cuadro 5: Ministerios existentes en la Corona española, colonias y Chile, 1714-1837

Ministerios	Consejo de Gabinete (1714)	Ministerios bajo Carlos III	Secretaría del Virreinato de Nueva España (1797)	Ministerios en Chile (1811)	Ministerios en Chile (1818)	Ministerios en Chile (1823-1828)	Ministerios en Chile (1837)
	Estado Eclesiástico y Justicia Guerra Indias y Marina Hacienda	Estado Guerra Hacienda Justicia Indias y Marina	Primera (Interior) Segunda (Hacienda) Tercera (Asuntos judiciales y eclesiástico) Cuarta (Guerra y Marina)	Gobierno Hacienda Guerra	Estado Hacienda Guerra	Las constituciones nombraron tres ministerios	Interior Hacienda Justicia e Instrucción Pública Guerra y Marina

Fuente: Dedieu (2000: 116); Guerrero (1994: 251); Lynch (1989: 300) y Barría (2008a: 9).

En 1837, el ministro Portales, siguiendo lo prescrito por el artículo 84 de la constitución de 1833, dictó un decreto-ley sobre estructura ministerial. Se establecieron seis departamentos, servidos por cuatro ministros: el Ministro del Interior, encargado de los departamentos de Interior y Relaciones Exteriores, otro a cargo de los departamentos de Guerra y Marina, un Ministro para el Departamento de Hacienda y otro para el de Justicia. Las responsabilidades encomendadas a cada uno de los departamentos reprodujeron la división del trabajo tomada por la administración borbónica, caracterizada por la existencia de departamentos dedicados al gobierno interior, la Hacienda, la Justicia y los asuntos militares. En 1853, la organización ministerial se hizo más compleja y especializada, al crearse secciones especializadas en cada departamento, cada una a cargo de los diferentes temas tratados por las secretarías de Estado (Chile, 1853: 374-378). Esta estructura se mantuvo hasta 1887. La única innovación entre 1837 y 1887 fue hecha en 1871, fecha en la cual el Departamento de Relaciones Exteriores, el cual existía ya en el decreto ley de 1837, dejó de estar a cargo del Ministro del Interior, pasando a quedar bajo las órdenes de un nuevo secretario de Estado. Es importante tener en cuenta este matiz porque, en estricto rigor, en 1871 no se creó una organización nueva.

Otro elemento heredado del período colonial es la estructura que tuvieron las plantas funcionarias. El decreto-ley de 1837 creó la figura de los oficiales mayores, primeros, segundos, terceros, de partes y porteros. La ley de 1853 incorporó jefes de secciones y oficiales auxiliares. Esa estructura es casi idéntica a la planta creada, en 1806, para la Secretaría del Virreinato de Nueva España (Guerrero, 1994: 251). En el caso de los ministerios chilenos se destaca la ausencia de escribientes y archiveros. Estos últimos serán incorporados en las plantas, a través de la ley de reorganización de 1887.

En el caso de las intendencias, se dio un patrón similar de continuidad entre la normativa colonial y la republicana. Como se mostró en el capítulo 2, estas instituciones se implementaron en casi toda América durante la década de 1780 (para el caso chileno, véase Cobos, 1975). Tras la declaración de independencia, la figura del Intendente continuó vigente en Chile. En la constitución de 1818 se los nombró como gobernadores intendentes, y en la de 1822 como delegados directoriales. En esta carta, se estableció que sus atribuciones no serían determinadas, por el momento y que, por lo tanto, seguirían cumpliendo con lo estipulado en la Ordenanza de Intendencias (Artículo 144). En la carta de 1828 se estableció que el gobierno interior estaba a cargo de la Asamblea Provincial y el Intendente, el último nombrado por el Presidente de la República entre una terna propuesta por la Asamblea. El Intendente debía hacer cumplir la constitución, las leyes, las órdenes dadas por el Presidente de la República y las de la Asamblea Provincial, siempre y cuando las últimas no pasaran a llevar el orden legal. De esta forma, hacia la década de 1830 existía una cierta ambigüedad, pues la figura del Intendente continuaba vigente y seguía cumpliendo su función de representante del jefe de gobierno en el territorio a su cargo –de acuerdo a la Ordenanza de Intendentes, nunca derogada– pero, a la vez, se encontraba controlado por la Asamblea Provincial.

Una de las principales preocupaciones de Portales al llegar a su posición de Ministro, en 1829, fue la definición de las competencias de las autoridades territoriales. En primera instancia, sometió de facto a los intendentes a la autoridad del Presidente de la República. A pesar de este control, regularizado por la constitución de 1833, el Ministro hizo sentir la necesidad de dictar una Ley de Régimen Interior (Bravo Lira, 1994: 234-244). En la *Memoria del Ministerio de Interior* de 1836 manifestó su preocupación porque las competencias de los funcionarios encargados de la gestión territorial no habían sido fijadas

claramente (Brito, 1989: 28). Ese mismo año, Portales encargó a Antonio José de Irisarri la redacción de un proyecto de ley sobre la materia y le dio instrucciones precisas sobre cómo proceder.

Las leyes de Indias, el último código de Intendentes, varias disposiciones del gobierno republicano que se registran en el Boletín, las ordenanzas generales del Ejército, el Colón y la Constitución misma le prestarán el material necesario para la obra; lo demás debe suplirlo su tino y el conocimiento de nuestras circunstancias (citado en Bravo Lira, 1994: 245).

El proyecto, aprobado en 1844, dejó en evidencia que las instrucciones de Portales fueron seguidas al pie de la letra. El Intendente Borbón tenía a su cargo cuatro ámbitos: la justicia; las finanzas públicas; la administración militar; y la administración general, para lo cual debía realizar censos e inventarios de recursos naturales, de industria, agricultura, caminos y puentes, obras públicas, salud, asuntos militares, graneros y archivos (Lynch, 1989: 103). El Intendente chileno, según fue definido por la ley de 1844, en el ámbito de las provincias, tenía las mismas funciones a su cargo (Artículo 57).

El Intendente en su versión chilena se apoyaba en una serie de colaboradores. Por una parte, contaba con una Secretaría de Intendencia, la cual estaba formada por un secretario y el número necesario de oficiales. A nivel de departamentos y subdelegaciones, el Intendente contaba con la colaboración del Gobernador y el Subdelegado, respectivamente. Este conjunto de funcionarios, distribuidos en todo el territorio provincial eran claves para que el Intendente desarrollara una de sus principales funciones: la captación y transmisión de información hacia el nivel central. Esta es otra de las características propias del sistema de intendencias que se mantuvo en 1844. Al decir de John Lynch, los intendentes borbónicos eran los “ojos y oídos del gobierno en materias de orden público y seguridad”, así como en cuestiones sociales y económicas (Lynch, 1989: 305). Algo similar podría decirse del Intendente chileno, sobre todo porque debía recolectar estadísticas para el nivel central y visitar los territorios a su cargo, para proponer medidas para lograr el desarrollo de las localidades.

El carácter borbónico de la organización ministerial y el régimen interior se mantuvieron hasta la década de 1880. En la sección siguiente se muestra cómo la distribución del trabajo de las secretarías de Estado cambiará en 1887, por un nuevo orden basado en una lógica acorde a los nuevos planes del gobierno de Balmaceda. El esquema de

intendencias, a partir de 1885, también se verá alterado, buscando dotar a las autoridades de mayores competencias para enfrentar problemas del momento, así como establecer mecanismos para asegurar las llamadas libertades individuales.

Desarrollo burocrático por sectores

Entre 1830 y 1880, gran parte de las oficinas públicas radicadas al nivel central tuvieron una serie de rasgos burocráticos. Como se mostró, hacia 1853 los ministerios contaban con estructuras organizacionales y plantas funcionarias definidas legalmente. Algo similar ocurrió en las oficinas de Hacienda. Como muestra Sonia Pinto et al. (1977), desde los inicios de la vida independiente, hubo un esfuerzo por establecer servicios encargados de la gestión presupuestaria, como la Contaduría Mayor, los cuales fueron organizados por normativas que establecieron muy claramente las funciones de estas agencias y que, además, prescribieron las características de las plantas funcionarias y las remuneraciones.

En el capítulo anterior se identificaron algunos procesos de creación y complejización en el funcionamiento de ciertas agencias públicas, como la Oficina de Estadísticas, el servicio de correos y la aparición paulatina de una red de telégrafos administrada públicamente, de acuerdo a normas legales dictadas por el Estado. Si bien, muy probablemente, existían diferencias entre estos sectores administrativos, es posible afirmar que los casos reseñados cumplían con las características básicas para ser consideradas oficinas organizadas de una forma burocrática.

Gracias a la burocratización, fue posible que un grupo de funcionarios públicos pudiera desarrollar sus carreras laborales casi exclusivamente en la administración pública. Los archivos del Ministerio de Hacienda son un lugar propicio para encontrar ejemplos de personas que, siendo muy jóvenes, entraron a una de las oficinas a cargo de este departamento, y que en los años siguientes fueron obteniendo mejores plazas en las mismas reparticiones o en otras del mismo sector. No era extraño que un joven entrara al puesto más bajo de la planta y al final de su carrera fuera jefe de servicio (Barría 2008b). También es posible ver a jefes de oficina, quedarse un largo tiempo en sus puestos, desarrollando proyectos de desarrollo institucional de gran alcance (véase, por ejemplo, Estefane, 2012).

Sin embargo, la existencia de características burocráticas no fue un patrón común en el conjunto de la administración pública. Fuera de Santiago, la situación era distinta. En las provincias la acción del Estado estaba lejos de sustentarse en estructuras administrativas de tipo burocrático capaces de imponerse a la notabilidad local. Al contrario, el Estado era dependiente del apoyo de las sociedades y debía establecer especies de pactos de convivencia. Por ello, por ejemplo, la intervención electoral de los gobiernos debía realizarse tras un proceso de consulta con las localidades (véase Valenzuela, 1985). Algo similar ocurría con funciones fundamentales para la gestión estatal, como el levantamiento de censos de población (Estefane, 2004).

Muestra de ello es el hecho que a nivel local coexistieron formas burocráticas con otras patrimoniales. El ejemplo más claro está en la Ley de Régimen Interior de 1844. Ella tenía ciertos elementos propios de la burocracia, como la existencia de una oficina con funcionarios públicos pagados y con funciones definidas por normas, pero al mismo tiempo ciertos cargos quedaron atados a la notabilidad local. Para ser nombrado Intendente se requería “...gozar de buen concepto en el público con respecto a las necesarias aptitudes i probidad, i haber acreditado adhesión a la Constitución i libertad política de la República....” (Artículo 11). Tanto este cargo como el de Gobernador, Subdelegado e Inspector eran honoríficos y no recibían pago alguno, algo que cambió en lo que respecta al Intendente, a partir de 1855 (Chile, 1855: 177). Es decir, una importante función estatal como la de traspasar las políticas del nivel central a todo el territorio, respondía a criterios como la honorabilidad, “buen concepto” y el respeto a valores como la libertad, antes que a consideraciones propiamente burocráticas, como la especialización. De igual forma, al existir puestos no remunerados no era posible que ciertas funciones públicas fueran parte de la carrera administrativa *a la Weber* sino que solamente podían acceder a ellos quienes tuvieran otros medios económicos para subsistir.

La falta de estructuras completamente burocráticas, en todo caso, no significó que el aparato estatal no estuviese presente en todo el territorio. El Estado chileno constituyó, a través del sistema de intendencias, una red de agentes, a distintos niveles, cuya función central fue la de captar y transmitir información para la gestión estatal. Se crearon, además, otras figuras que cumplieron el rol de controlar la acción del Estado a nivel local. La primera de ellas fue la del Inspector o Director General. Este funcionario tenía a su cargo la

supervisión y homogeneización de la red de funcionarios u oficinas que prestaban un servicio estatal de forma atomizada. Ejemplos en este sentido se encuentran en Correos, Telégrafos, Instrucción Primaria y Ferrocarriles. La Ordenanza General de Correos de 1858 entregó el servicio a un Director General, cuyas responsabilidades eran la dirección, administración e inspección de todo el servicio (Boletín de Leyes y Decretos, 1858: 66-74). En 1872, cuando se creó la figura del Inspector General de Telégrafos, este funcionario recibió similares prerrogativas a las del encargado de Correos. Bajo su cargo quedaron las responsabilidades de formar presupuestos para la construcción de nuevas líneas y vigilar las privadas (Ídem, 1872: 38-43).

Aparte de estos funcionarios, paulatinamente fueron apareciendo lo que Andrés Estefane (2012) ha denominado “burócratas ambulantes”. En el sector educativo se crearon visitadores de escuelas, quienes, al decir de un ex visitador, “...son el ojo i el brazo del Estado, son la rueda esencial para el desarrollo de la instrucción primaria” (citado en Egaña, 2000: 227). Estos funcionarios tenían como misión asegurar el cumplimiento, a nivel local, de las políticas educativas diseñadas por el Ministerio. Debían revisar métodos de enseñanza, educar a los preceptores y tomar medidas correctivas, para que pudieran cumplir con las responsabilidades a su cargo. Gracias a ellos, el Ministerio controlaba la marcha de las escuelas dentro del territorio (Egaña, 2000; Soifer, 2006, 2009). La Oficina de Estadística, por su parte, pudo contar con oficiales provinciales de estadísticas, que viajaban por los territorios de su jurisdicción, captando y transmitiendo datos (Estefane, 2012).

De esta forma, aunque el Estado no estuvo presente en todo el territorio con una estructura burocrática, sí logró contar con un nivel importante de poder infraestructural, especialmente alto si se compara la situación chilena con la de otros estados de la época, como el peruano. De acuerdo con Soifer, ello fue resultado del control directo ejercido desde el nivel central hacia las diferentes localidades. Los funcionarios a cargo de entregar servicios y controlarlos en las localidades eran nombrados en Santiago. De esta forma, aunque la elite social de las distintas localidades gozó de un control total sobre el mundo rural, en el caso del Estado dicha situación no era tal, pues la gestión estaba en mano de la clase media (Soifer, 2006: 115-122).

AVANCES DE LA BUROCRATIZACIÓN DURANTE LA DÉCADA DE 1880

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados el 4 de junio de 1883, se dio lectura a un proyecto de ley, patrocinado por el senador José Francisco Vergara, que tenía como objeto reformar la Oficina de Estadística. Después de relatar la creación de la oficina, en 1843, y el establecimiento de una estructura administrativa permanente, en 1847, Vergara planteaba que:

Ahora, despues de algun tiempo a esta parte, esos trabajos de la Oficina han aumentado i se diversifican sucesivamente con el incremento de la poblacion, con el ensanche de la actividad industrial i con la mayor importancia de los intereses sociales, habiendo que estenderlos sobre múltiples hechos, provenientes de centros mas numerosos que en años atras. Esos hechos hai que depurarlos o escrutarlos en la Oficina, ordenarlos detallada i complejamente i esponerlos a su vez en sus conjuntos con otros procedimientos de la Oficina, no puede bastar la planta actual de empleados, creada hace treinta años. Es, pues, palmaria hoi dia la necesidad de modificar la planta de la oficina con arreglo a los cambios, los adelantos i progresos del pais, que han traído mayor cúmulo de labores a la oficina i que se retardan por la exigua accion auxiliar de que dispone (Senado, 1° sesión ordinaria, 4 de junio de 1883: 11).

Para Vergara, la solución pasaba por la dictación de una Ordenanza de la Oficina General de Estadística de Chile, en la cual debía establecerse el objeto de la oficina, los datos que se debían recolectar, la forma en que estos se obtendrían y comunicarían, así como los requisitos para el nombramiento del personal administrativo, junto con sus atribuciones.

Ni el proyecto del senador Vergara, ni uno presentado por el gobierno de Balmaceda, en 1888, fueron aprobados. Sin embargo, el caso de las estadísticas, aparte de graficar que la presión por la reforma no estuvo únicamente presente en el sector Hacienda (capítulo 3), es útil para rastrear las soluciones que se buscaron. En la propuesta de 1888 se acusó como un problema para la gestión estadística el hecho que el oficial encargado de esta materia en las intendencias, un funcionario clave para la recolección de datos (véase Estefane, 2012), no estuviese bajo la dependencia directa del jefe de la oficina. Ello llevaba, según el gobierno, a que los trabajos carecieran “... de la unidad i precisión indispensables”. La respuesta a este problema de coordinación fue la propuesta de creación del Consejo de Estadística y de juntas departamentales, instancias concebidas como unidades capaces de

centralizar el mando de la gestión en el ámbito de la estadística (Senado, 16° sesión ordinaria, 16 de julio de 1888: 162).

Este proyecto es un ejemplo muy claro de un patrón de reforma administrativa que se repitió en varios sectores administrativos: la readecuación organizacional de tipo burocrático de instituciones creadas a mediados de siglo y que ya no eran capaces de hacer frente a sus tareas, debido a los cambios ocurridos en Chile en las últimas décadas del siglo XIX. Este proceso ocurrió en los más variados campos de la administración pública, pasando desde la Hacienda Pública, el sistema de intendencias, los ministerios y otros sectores, hasta ese momento alejados de la burocracia.

Readecuando las bases administrativas

De acuerdo con Max Weber, la Hacienda Pública ha sido el campo donde, comúnmente, se inician los procesos de burocratización del Estado. En la sección anterior se mencionó que los esfuerzos por establecer oficinas públicas organizadas de forma burocrática fue una constante del siglo XIX chileno. En la década de 1870, esta tendencia fue más marcada. La Ordenanza de Aduanas, dictada en 1872, es un claro ejemplo del creciente interés estatal por normar el funcionamiento del sector. Los 182 artículos que formaban parte de esta normativa también sirven para graficar lo confiadas que estaban las autoridades de la época respecto a la capacidad de estructurar un sector fundamental para los intereses estatales, como el aduanero, a partir de la racionalidad legal. La Ordenanza de Aduanas se esmeró en definir, de una forma precisa, la estructura y categoría de los diferentes puertos del país, los derechos de exportación e importación a pagar, los productos exceptuados de dichos tributos, los procedimientos asociados a las aduanas, las formas en que estos se debían llevar a cabo, los tipos de empleados existentes en estas oficinas y sus responsabilidades (véase Anguita, 1912: 289-317).

Esta reforma no fue un hecho aislado. Tan sólo tres años después, se ensayó un nuevo cambio, que tuvo como objetivo organizar la Hacienda Pública a partir de otro elemento central de la racionalidad burocrática: la división funcional del trabajo (Anguita, 1912: 395-405; Urzúa, 1970: 95-102). Tras el trabajo de una comisión formada por personas con conocimientos en la gestión de la Hacienda Pública, el sector fue estructurado en seis

oficinas, las que fueron concebidas como unidades especializadas. A cada una de ellas se le encomendó una función sensible de la gestión financiera del Estado. El servicio de Aduanas pasó a contar con una Dirección de Aduanas, que se constituyó en una unidad centralizada encargada de construir datos de rendimiento aduanero, comunicar a las aduanas del país las normativas vigente, proponer al Presidente de la República las tarifas y reglamentos relativos al sector, así como elevar a éste propuestas de nombramiento de empleados. De igual forma, se creó una Corte de Cuentas, a la que se le encargó examinar y fallar las cuentas que debían rendir las oficinas y funcionarios que administraban fondos públicos. En tanto, la contabilidad de las cuentas generales del Estado quedó en manos de una Dirección de Contabilidad, y el manejo del tesoro público bajo la responsabilidad de la Dirección de Tesoro y Amonedación, la que aparte de llevar un libro con el movimiento del tesoro, debía administrar las cuentas de cada una de las oficinas públicas y procurar que las oficinas pagadoras tuvieran fondos para responder a sus responsabilidades. A nivel local se establecieron tesorerías provinciales y departamentales, cuya misión era administrar los bienes del Estado, recaudar impuestos y hacer pagos autorizados por ley, decretos supremos o sentencia judicial.

La especialización no fue el único criterio presente en el nuevo diseño del sector. Dada la dependencia de cada oficina respecto a las operaciones e información en posesión de otras unidades, la norma impuso una serie de interacciones entre las diferentes dependencias, que buscaron establecer mecanismos de recolección de información sensible, así como la verificación y control de la misma. Por ejemplo, a la Corte de Cuentas se le entregó la tarea de certificar la cuenta general elaborada por la Dirección de Contabilidad, y a esta última se le encargó inspeccionar las tesorerías provinciales y departamentales, las aduanas y las demás oficinas con fondos públicos a su cargo.

La ley de 1875 se centró en crear las oficinas antes mencionadas y a establecer sus funciones y plantas funcionarias. Sin embargo, no entregó descripciones detalladas sobre procesos administrativos, ni procuró establecer requisitos formales para su materialización. El plan original establecía que la normativa debía entrar en vigencia en un plazo de dos años. Sin embargo, la reforma fue dejada de lado hasta nuevo aviso, a causa de la crisis económica que vivió Chile durante la década de 1870 (*Los Debates*, 7/12/1887).

Domingo Santa María, en un contexto de bonanza fiscal, retomó la idea de reformar el sector y creó una nueva comisión encargada de proponer un proyecto. Como fruto del trabajo de esta instancia, en 1883 se dictó una ley que fijó las plantas de personal de las distintas aduanas del país, así como la forma en que debían ser nombrados y las fianzas que debían rendir. La anexión de nuevos territorios justificaba esta decisión, pues era necesario contar con una estructura administrativa capaz de sacar provecho del potencial tributario de territorios ahora en manos chilenas. Adicionalmente, se aprobó una ley que organizó, en detalle, el funcionamiento de la Dirección de Tesoro y las oficinas a su cargo, así como la Dirección de Contabilidad. Estos dos servicios eran los responsables de administrar las crecientes sumas que fueron entrando a las arcas fiscales como efecto de la guerra. En el caso de la Dirección del Tesoro, ella quedó con el control de las tesorerías repartidas por el territorio. Además, aparte de las funciones principales de llevar cuentas generales y particulares de los distintos servicios públicos y de la deuda pública, se le encargaron cuestiones como realizar un inventario de los bienes del Estado, pasar a cada tesorería un plan de recaudación a ejecutar y remitirles un plan presupuestario anual a ejecutar. En la Dirección de Contabilidad se radicó, entre otras funciones, la responsabilidad de anotar los decretos que implicaban gastos de acuerdo al presupuesto y diferentes leyes, formar el presupuesto anual del Estado y llevar un registro de las deudas estatales. Además, se le entregó la facultad de prescribir un sistema contable uniforme para toda la administración estatal, para lo cual requería el acuerdo de la Dirección del Tesoro. En tanto servicio público a cargo de la contabilidad estatal, se le dio la facultad a esta Dirección de nombrar visitadores, quienes podían realizar inspecciones a todas las oficinas públicas y aquellas que recaudaran o administraran fondos estatales para revisar las cuentas, los libros y los inventarios.

Otro aspecto interesante de la reforma de 1883 es el creciente peso de las normas en el funcionamiento estatal, al menos en lo referido a la gestión financiera. Se fijaron pautas específicas sobre cómo los tesoreros debían realizar sus trabajos o el número de llaves que debían existir por cajas. Adicionalmente, se prescribió que los pagos realizados por las tesorerías solamente podían ser materializados solamente mediante un decreto que identificara la ley o la partida presupuestaria que lo autorizaba. De no cumplirse estos

requisitos, la Dirección del Tesoro debía suspender el pago y representar el problema al respectivo departamento.

A la par del interés por formar instituciones, la preocupación estuvo puesta en reglamentar ciertos procedimientos. En esa línea, durante 1884 se dictó una ley sobre la formación del presupuesto y las cuentas de inversión de la nación. Se estableció una modalidad en la cual la responsabilidad recaía en la Dirección de Presupuestos y debía ser certificada por la Dirección del Tesoro (DIPRES, 2003: 6).

La Hacienda Pública no fue el único sector reformado. Durante la década de 1870 también hubo un esfuerzo por modificar el régimen interior. En 1877, José Victorino Lastarria, por esa fecha Ministro del Interior, presentó un proyecto de reforma de este sector y de las municipalidades (sobre el último tema, véase la sección cuarta de este capítulo), el cual se fundaba, al mismo tiempo, en la necesidad de solucionar una serie de problemas operativos de la cadena de mando del régimen interior y en el deseo de limitar el poder estatal, para así asegurar los derechos individuales. Según Lastarria, el nivel de centralización del poder que la Ley de Régimen Interior de 1844 había creado no se condecía con la situación del país en la década de 1870, período en el cual el orden social estaba consolidado. Sostenía, además, el destacado político e intelectual liberal, que la concentración de poder en manos del Intendente anulaba la acción de las autoridades inferiores, como el Subdelegado, y llevaba a una unidad del poder "... insostenible en una situación normal de progreso". Los subdelegados estaban condenados a la inacción, al no contar con medios para ejercer sus funciones, razón por la cual era indispensable determinar las funciones de estas autoridades y limitar el rango de acción del Intendente y demás representantes del Presidente de la República a lo estrictamente necesario. El resultado fue un proyecto de ley más preciso en las responsabilidades de cada una de las autoridades del régimen interior, que fijaba límites legales para la acción de estas autoridades (la legislación sobre garantías individuales) y establecía responsabilidades en el actuar (Cámara de Diputados, 4º sesión ordinaria, 12 de junio de 1877: 16-27).

El proyecto de Lastarria no fue discutido, y en 1882 el gobierno de Santa María presentó una nueva propuesta, con énfasis en la solución de problemas operativos relativos a la falta de atribuciones de algunas autoridades. Para el gobierno, era primordial aumentar las funciones administrativas del Gobernador y el Subdelegado. Lo que se pretendía hacer

era pasar atribuciones desde los intendentes a los gobernadores y desde estos últimos a los subdelegados (Cámara de Diputados, 60° sesión ordinaria, 15 de septiembre de 1882: 637).

El proyecto de 1877 y el de Santa María pasaron a ser estudiados por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, la que en 1885 presentó un tercer borrador, que mantuvo las principales innovaciones reclamadas desde 1877, y que terminó siendo aprobado (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 8 de agosto de 1885: 386-390). En él, se fijaron de forma expresa las atribuciones del Intendente, el Gobernador y el Subdelegado. De igual forma, se legisló para dar a las autoridades atribuciones acordes con los problemas que se enfrentaban en la década de 1880. En este punto destaca la autorización para que el Gobernador pudiera decretar el allanamiento de propiedades particulares, aún contra la voluntad de los moradores, cuando esta medida fuese necesaria para cumplir medidas que buscaban combatir epidemias, impedir la propagación de incendios e inundaciones, extraer delincuentes infraganti, arrestar delincuentes, cuando la ley le diera facultades para ello, y evitar el contrabando (Chile, 1885: 1309-1327).

Esta medida muestra que los problemas a los que se enfrentaban las autoridades del régimen interior llevaron al mundo político a anteponer, en situaciones calificadas, la capacidad del Estado para intervenir en la sociedad y controlar problemas públicos, como las epidemias, por sobre conceptos como la libertad individual y el derecho de propiedad. En el Chile de 1880, la racionalidad burocrática y su consiguiente penetración en el espacio privado, al igual que en el campo de la salud pública (véase capítulo 3), ganaba otra batalla frente a la teoría liberal del Estado.

Otro campo en el cual se debió avanzar en una reforma capaz de readecuar instituciones organizadas a mediados del siglo XIX fue el de los ministerios. La planta funcionaria de estos departamentos y los respectivos sueldos, fueron fijados en 1853. Sin embargo, el problema iba más allá. La reforma ministerial, impulsada por el gobierno de Balmaceda a poco iniciar su mandato, ensayó una nueva división de funciones de los ministerios, para responder de mejor forma a las nuevas características que la acción estatal iba tomando, como consecuencia de las prioridades de políticas del gobierno.

El Ejecutivo dio a conocer su opinión en la materia en el mensaje que acompañó al proyecto de ley. En él, Balmaceda afirmaba que la recarga de trabajo que afectaba a cada uno de los ministerios era fruto del “...desarrollo de las obras publicas i las necesidades

progresivas de la industria...”, cuestión que traía problemas de método y severidad a la hora de invertir caudales públicos. Además, el proyecto señalaba que había una falta de preparación técnica en la ejecución de las obras públicas, por parte de los diversos ministerios. En opinión del gobierno, los recursos públicos se invertirían con “...acierto i economía”, si se creaba un ministerio dedicado a las obras públicas, el que debería atender, además, la industria y la agricultura, “...los ramos fundamentales de la producción nacional...”. El Estado, debía, a través de este organismo, concurrir “...eficazmente a robustecer el progreso i las fuentes capitales de la producción jeneral...” (Barría, 2008a: 29).

Ese nuevo departamento fue el Ministerio de Industria y Obras Públicas. Hasta 1888, tuvo a su cargo la responsabilidad sobre la colonización, fecha en la que la responsabilidad pasó a la Cancillería. En tanto, el manejo del culto pasó desde Justicia hacia Relaciones Exteriores. El mensaje presentaba las bondades que la reorganización de los ramos traería a cada uno de los ministerios. Interior se vería descargado de las obras públicas, lo que le imponía, hasta ese momento, “...tareas importantes i poco compatibles con las atenciones que requiere la dirección política de la República.”. Sobre Relaciones Exteriores señalaba que “...se desprenderá del ramo de Colonización i se hará cargo del ramo de Culto, que indudablemente está más en armonía con las relaciones extranjeras”. Mientras tanto, Justicia quedaría más descargado para “...consagrarse a la vasta labor de reforma i mejoramiento que la experiencia aconseja que nuestra cultura reclama en estos dos interesantes ramos del servicio nacional”. Por último, Hacienda y Guerra y Marina, “...se encontrarán desprendidos de trabajos que se encargarían al Ministerio de Obras Públicas, con evidente conveniencia para el funcionamiento regular i propio de dichos Ministerios” (Barría, 2008a: 21).

La ley de 1887, al igual que las normas antes mencionadas en esta sección, avanzó en términos de burocratización. Por una parte, entregó una precisa definición de las funciones de cada uno de estos departamentos. De igual manera, aunque no se definió una estructura específica para cada ministerio, sí se les fijó una planta funcionaria, la cual daba indicios de algunos criterios de división del trabajo. Para el Ministerio de Guerra se estableció un jefe de sección, para el de Industrias y Obras Públicas tres, y el resto de los departamentos paso a contar con dos jefes de sección cada uno. La ley no identificó cada una de estas secciones,

pero ello sí fue detallado por cada uno de los respectivos reglamentos ministeriales, dictados en los años siguientes.

Otro aspecto fundamental de esta ley estuvo en el personal ministerial. En el decreto-ley de 1837 coexistieron requisitos educativos básicos con otras cuestiones relacionadas con la honorabilidad personal (Barría, 2008a: 9). En la ley de 1887, al contrario, se establecieron requisitos educacionales específicos. Para ser oficial de número, era necesario estar en posesión del bachillerato en humanidades. Para ser oficial de número de primera clase, además, se pidió contar con conocimientos de derecho administrativo. Al jefe de sección se le exigió haber aprobado el examen existente en el sistema educativo sobre esa materia. De igual forma, dependiendo del departamento, se sumaban otras pruebas.

Otra innovación de la ley estuvo en el reemplazo del antiguo Oficial Mayor por el Subsecretario. A este nuevo funcionario se le encargó la responsabilidad de dirigir los trabajos ministeriales; estudiar y preparar los asuntos que debían quedar bajo consideración del Ministro, tanto en lo relativo a la marcha del servicio como en las innovaciones legales necesarias; firmar los oficios en los cuales se reprodujeran decretos dictados por el Presidente de la República; autorizar la copia de documentos ministeriales; y legalizar las firmas de los funcionarios dependientes del respectivo departamento. Es decir, además de ser un jefe de oficina, se constituía en una especie de garante de la legalidad de la documentación. En la misma línea del aumento de la capacidad de los funcionarios ministeriales, la ley estableció como requisito para los subsecretarios el contar con un título profesional o experiencia como jefe oficina (véase Barría, 2008a: 8-9).

La reforma ministerial de 1887 significó el fin de la repartición del trabajo al estilo borbónico (Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina). Al igual que en México, en 1853 (Sánchez, 2009: 85), la creación de un nuevo departamento, dedicado al fomento de la industria y el desarrollo de las obras públicas, da cuenta de una nueva forma de organizar el trabajo, en la cual la intervención estatal para impulsar la economía cobraba un rol fundamental.

La Contaduría Mayor afrontaba un escenario similar al de los ministerios. Su planta fue establecida en 1854, lo que ya era un problema en términos de sueldos, congelados por casi treinta años. A ello se sumaba el hecho que, al ser un servicio de Hacienda, vivió gran parte de las dificultades descritas en el capítulo anterior, entre las que destacaba su incapacidad

para cumplir con sus tareas a tiempo, lo que tuvo como resultado el retraso en el trabajo. La presión que sufrió el servicio llevó a que se le entregaran medios materiales para ejercer sus responsabilidades, entre ellos, se impulsó el aumento constante del personal de la oficina (Barría, 2008b). Sin embargo, esta solución no fue definitiva. Como planteaba el Contador Mayor, en la memoria del servicio correspondiente a 1885, el servicio enfrentaba problemas en el cumplimiento de los procedimientos de la forma prescrita en la normativa. El mismo funcionario manifestaba a las autoridades de gobierno que, de seguir el retraso en el juzgamiento de las cuentas rendidas por los funcionarios públicos con dinero a su cargo, este mecanismo de control no generaría los efectos esperados (Contaduría Mayor, 1885).

Por lo mismo, a mediados de la década, el gobierno presentó un proyecto de reforma, aprobado en 1888, el cual cambió el nombre del servicio, pasando a llamarse Tribunal de Cuentas (Chile, 1888: 996-1013). A este nuevo organismo se le encargó el examen y juzgamiento de las cuentas que debían rendir los funcionarios y establecimiento a cargo de fondos públicos o de la beneficencia. Para cumplir con ambas funciones, el Tribunal de Cuentas fue dividido en dos secciones, una encargada del examen y otra dedicada al juzgamiento de las cuentas. La primera sección, dividida en cuatro unidades, tenía responsabilidad de llevar adelante el análisis de la legalidad, veracidad y fidelidad de las cuentas entregadas, además de la exactitud de las operaciones aritméticas y contables realizadas en esos documentos. En la primera sección trabajaban cuatro jefes de sección, quienes tenían a su cargo una gran cantidad de empleados, entre los que se contaban treinta y seis examinadores de cuentas, que debían trabajar con gran celeridad, dado el hecho que si las cuentas no eran examinadas y finiquitadas en un plazo de tres años, la responsabilidad se extinguía.

A la segunda sección, llamada Corte de Cuentas, se le encargó el juicio de las cuentas que hubiesen recibido reparos tras el examen de la sección de examen. Esta Corte estaba compuesta por el Presidente, tres ministros, un Fiscal y un Relator-Secretario, quienes desarrollaban el juicio en primera y segunda instancia. De igual forma, a esta sección se le encomendó un conjunto de funciones adicionales que sirven como indicador de la existencia de una lógica burocrática dentro del ámbito de la gestión interna del Estado, cuyo principal rasgo era el lugar preponderante de las normas jurídicas para desarrollar ciertas acciones y la existencia de mecanismos para paralizar, o al menos dejar constancia,

de potenciales ilegalidades. Por una parte, esta unidad debía supervigilar el cumplimiento de las oficinas fiscales de las disposiciones relacionadas con la administración, recaudación e inversión de caudales públicos. Además, se le encargó presentar al Congreso, a través de Hacienda, una nómina con los créditos incobrables del Estado. Por último, la normativa estableció que la Corte debía representar al Presidente de la República los decretos de pago no conformes a la ley. Si bien éste podía insistir en el pago hasta materializarlo, en ese caso la Corte debía aceptar la decisión, pero dando cuenta de ella al Congreso o a la Comisión Conservadora, en caso de que el Congreso se encontrara en receso.

El impulso que vivió la burocracia, en tanto forma de organización administrativa capaz de resolver problemas operativos propios de la década de 1880, no solamente se dio en lo relativo a la reorganización de servicios públicos ya existentes. Ella también ocurrió en campos, hasta ese entonces no considerados, como el de los ferrocarriles y la migración.

Nuevos espacios para la burocracia

En el capítulo anterior se mostró que el desarrollo de los ferrocarriles estatales fue algo azaroso, sobre todo debido a fracasos privados que obligaron al Estado a intervenir y a hacerse cargo de estos proyectos. Así, las líneas se fueron incorporando a la gestión estatal de forma separada y sin planificación previa, con las consiguientes repercusiones en términos de coordinación. La comisión nombrada en 1883 para proponer una reforma capaz de lograr la coordinación de todas las líneas estatales buscó solucionar esta situación con la creación de una sola estructura administrativa, caracterizada por la división funcional de acuerdo con las tareas centrales de la empresa y por una descripción detallada, tanto de las responsabilidades de cada una de las unidades como de la forma en la cual ciertos procesos debían llevarse a cabo.

Los resultados de esta comisión se materializaron en una ley, publicada en 1884, que normó la administración de los ferrocarriles (Anguita, 1912: 568 y ss.). Ella dejó la gestión de estos en manos de un Director General y un Consejo —el que es analizado más adelante— encargado de apoyar al Director en la gestión de la empresa. Al Director se le encargó la representación judicial y extrajudicial de la empresa, y era su responsabilidad dirigir e inspeccionar el servicio, encargarse del cumplimiento de las normas aplicables a la gestión

de la empresa y asumir otras cuestiones asociadas a la marcha administrativa, entre las que se contaba el someter al Consejo una serie de materias, principalmente de carácter técnico.

La creación de una cabeza encargada de coordinar las acciones y velar por el buen funcionamiento de la empresa de acuerdo a las normas legales correspondientes no fueron los únicos rasgos burocráticos de la nueva estructura. La ley que organizó el servicio contaba con una serie de especificaciones sobre la forma en la cual se debían realizar ciertos procesos. Por ejemplo, la compra de materiales y útiles solamente podía hacerse a través de licitación y la enajenación de ciertos materiales debía realizarse mediante subasta pública. Igualmente, se centralizaron aspectos directamente relacionados con la gestión de las líneas. Para ello, la ley creó cuatro secciones, con funciones claramente delimitadas. Ellas fueron la de Explotación o Conducción y Transporte, la de Vía y Edificios, la de Material de Tracción y Maestranza y la de Contabilidad. Esta organización provino del modelo belga y, de acuerdo a un ex Director, generó una serie de problemas de gestión al crear cuatro unidades independientes sin un nivel superior capaz de controlarlas (Pérez de Arce, 1896: 173).

La primera sección quedó a cargo de fijar las normas de transporte de pasajeros y de carga, determinar los horarios de servicio, procurar que las oficinas a lo largo de las líneas tuvieran todos los elementos necesarios para su funcionamiento, llevar el inventario de los bienes de las oficinas e inspeccionarlas. La sección de Vía y Edificios, por su parte, fue concebida para mantener en buen estado las vías y las demás dependencias de la empresa. Para ello, debía cuidar que las vías no tuvieran obstáculos, que los materiales de las mismas estuvieran en buen estado. Éstas requerían de inspecciones regularmente. La sección, además, tenía la responsabilidad de proponer nuevas obras en las líneas, estaciones o edificios, así como dirigir y ejercer inspección de la construcción, en caso que estos proyectos se realizaran. La tercera sección quedó a cargo de la gestión del equipo del camino, las locomotoras, los carros en servicio tanto de pasajeros como los de carga. Era su responsabilidad llevar un inventario de estos equipos, mantenerlos en buen estado, determinar normas para la organización de los trenes y sus carros, proponer la distribución del material en las líneas, prescribir la forma en que se debía colocar la carga en los carros, proponer la adquisición de nuevo material, entre otras cuestiones. Por último, la sección de Contabilidad tenía la misión de fijar normas de contabilidad, llevar las cuentas de la

empresa y un inventario con las existencias de los ferrocarriles, además de construir una serie de datos que servían de apoyo para la gestión de la empresa, como estadísticas de la misma y el cálculo de los costos de explotación y utilidades.

Como resultado, Ferrocarriles del Estado se constituyó en una estructura administrativa burocratizada, gracias a la cual las líneas ferroviarias estatales pasaron a estar normadas, en su funcionamiento, mantenimiento y gestión financiera, bajo un mismo régimen de administración. Así, ya no era posible que entre las líneas primara la disparidad de materiales y coexistieran distintos criterios de funcionamiento y modelos de gestión, como ocurría antes de la reforma de 1884 (Crowther, 1973).

Otro campo en el cual durante la década de 1880 se avanzó en el establecimiento de una estructura burocrática fue el de la migración. Como muestra Estrada (2000), el Estado chileno implementó una política de atracción de extranjeros, de quienes se esperaba colaboración para poblar y desarrollar la economía del país. Las distintas leyes que se dictaron sobre la materia, durante la segunda mitad del siglo XIX, se enfocaron preferentemente en la captación de extranjeros dispuestos a asentarse en Chile y en la repartición de tierras para estas personas y sus familias. Si bien se fueron creando unidades a cargo de las funciones de inmigración, como la Agencia de Colonización en Europa, la Inspección General de Colonización de Chile y la Comisión de Ingenieros de Mensura e Hijuelización de los Terrenos Fiscales, no se avanzó en la conformación de una estructura administrativa estatal centralizada. Incluso, en 1872, se estableció una Oficina General de Inmigración, la que en lugar de quedar bajo el alero del Estado, fue entregada a una organización privada aglutinadora de los intereses de los terratenientes: la Sociedad Nacional de Agricultura.

Una estructura de ese tipo podía tener cabida en la década de 1870, fecha en la que los particulares todavía jugaban un lugar importante en el desempeño de diversas funciones. En los años ochenta, en los cuales el Estado tomó un lugar central en la gestión de asuntos públicos, para las autoridades lo más conveniente parecía ser la creación de una agencia estatal a cargo de todos los aspectos de la migración. Por ello, a finales de 1888, el gobierno de Balmaceda presentó un proyecto de ley que creaba la Dirección General de Tierras, Colonización e Inmigración, la cual, en palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, Demetrio Lastarria, terminaría por reglamentar de forma correcta la marcha de la migración

y, además, reuniría todos los servicios del ramo en una sola oficina “...que dé unidad a sus trabajos i evite los obstáculos que con frecuencia se presentan en su funcionamiento”. La propuesta del gobierno identificaba cada una de las funciones del servicio y lo dividía en dos secciones, una de Colonización e Inmigración y otra denominada Sección de Topografía y Radicadora de Indígenas. La propuesta original planteaba que el nombramiento del Director y los jefes de sección sería por ocho años (Senado, 15° sesión extraordinaria, 14 de diciembre de 1888: 189-190).

La oficina fue creada, pero no mediante ley, sino que a través de la aprobación, en el presupuesto para el año 1890, de los fondos para pagar una planta de funcionarios (véase capítulo 5) y un decreto que organizó la Oficina de Tierras y Colonización (Chile, 1889: 889-896). La principal responsabilidad de este servicio era la de velar por los intereses estatales en lo relativo a las tierras consagradas a la colonización, la gestión de los territorios por ceder o arrendar, vigilar el cumplimiento de las obligaciones que los particulares tomaran en relación a los terrenos de colonización, además de reunir y conservar toda la documentación relacionada a los planos, transacciones y otros datos que tuvieran relación con los terrenos de colonización. El decreto también creó la Oficina de Contabilidad, dedicada a todos los aspectos relativos a la gestión financiera de los esfuerzos de instalación de los extranjeros que eran traídos al país para colonizar territorios, y la Oficina Topográfica, encargada de la mensura y subdivisión de los terrenos fiscales entregados a la colonización. En esta oficina debían trabajar todos los ingenieros contratados para la colonización. El cargo de Inspector General fue creado por el mismo decreto, a quien se le encargó la dirección de todos estos servicios, para cumplir con el anhelo de unidad en la acción estatal.

El gobierno también procuro dividir racionalmente las funciones a cargo de la colonización. Ni el frustrado proyecto de ley ni el decreto que organizó Oficina de Tierras habían prestado atención a la gestión de los movimientos migratorios. Ello debía ser tarea de otra agencia, con distintas características. En 1889, se creó la Oficina de Inmigración, dedicada a impulsar “...todos los trabajos que se relacionen con el movimiento inmigratorio libre”. El decreto de creación de la oficina no ahondó mayormente en establecer una estructura organizativa, ni en detallar las responsabilidades de la oficina y sus autoridades (Chile, 1889: 141-142). Aparte de la definición citada más arriba, el cuerpo

normativo fijó una planta de ocho funcionarios. Al año siguiente, el servicio fue reglamentado de una forma más precisa, estableciendo como función de éste el “... recibir los inmigrantes libres que el agente general en Europa envíe á (sic) Chile, y distribuirlos en los trabajos públicos y particulares”. Para ello, se fijaron las responsabilidades del Director de Inmigración, y se crearon cargos no estipulados en el decreto de 1889, como los de Contador-Tesorero, administradores de hospederías, subadministradores, médicos, porteros y mozos de servicio.

Esta sección ha presentado un conjunto diverso de oficinas y sectores administrativos en los cuales se impulsaron reformas que tuvieron como objetivo aumentar la racionalización de la gestión, impulsar la división funcional de oficinas públicas, determinar competencias en base a cuerpos legales. El objetivo era ajustar estas agencias públicas al nuevo contexto socioeconómico del país. Sin embargo, las acciones no se quedaron ahí. Como se muestra en la sección siguiente, también se estimuló la especialización del trabajo dentro del Estado, lo que llevó al surgimiento de núcleos controlados por expertos.

TECNIFICANDO LA GESTIÓN ESTATAL: LA IRRUPCIÓN DE AGENCIAS ESPECIALIZADAS

Durante la década de 1880, los empleados públicos pasaron a ser un tema de interés en las discusiones en la arena política chilena. Tanto en el Congreso como en los medios de prensa de oposición, aparecieron, con bastante periodicidad, denuncias sobre casos de corrupción, nombramientos de funcionarios por razones políticas, así como quejas sobre los efectos perniciosos que ese tipo de selección de empleados y la falta de especialización de los mismos, tenían sobre la marcha administrativa. Ello llevó a que en el mundo político, y también en la academia, se propusiera avanzar hacia la especialización del personal público y la selección de los funcionarios en base a la idoneidad (Barría, 2008a, 2009).

El anhelo de profesionalizar la función pública se materializó en la incorporación de exigencias académicas para algunos puestos administrativos. Al nivel ministerial, criterios como la decencia y buena comportamiento dieron paso a la exigencia de contar con grados académicos y haber aprobado ciertos cursos universitarios (Barría, 2008a: 9). De igual forma, se dio una tendencia hacia la especialización de ciertos sectores estatales. Ello no

implicó solamente la incorporación de criterios burocráticos como la división racional del trabajo o el uso pruebas de conocimiento como método de selección de funcionarios, sino que también se materializó en la incorporación del conocimiento científico en la gestión del Estado. Como se mostró en el capítulo anterior, el esfuerzo por prusianizar a las fuerzas armadas chilenas tuvo como idea central formar un alto mando militar con los conocimientos considerados en esa época como parte de las ciencias de la guerra. Otro ejemplo ya tratado se encuentra en la institucionalidad de salud pública, creada tras la crisis del cólera. Ella estuvo en manos de funcionarios públicos y de los médicos, estos últimos incorporados en estos espacios estatales en tanto hombres de ciencia y, por ende, las personas idóneas para guiar los esfuerzos del Estado para controlar la situación.

La aparición de núcleos de especialización

Las reformas administrativas de la década de 1880 tuvieron como efecto el surgimiento de núcleos profesionales especializados en algunas agencias públicas. Éste fue el caso de aquellas instituciones dedicadas a formar ciertos tipos de funcionarios públicos, a las que se suman agencias a cargo de tareas particulares, cuyo cumplimiento estaba asociado a un cuerpo de conocimiento científico que era monopolio de una profesión en particular.

Un ejemplo del primer tipo de caso está en la prusianización del Ejército chileno. Ese no fue el único caso. De hecho, desde la década de 1830 llegaron, paulatinamente, intelectuales como Andrés Bello, Claudio Gay, Jean Gustave Courcelle-Seneuil e Ignacio Domeyko, quienes fueron comisionados para desarrollar trabajos específicos para el Estado y terminaron siendo hombres de Estado, maestros universitarios o funcionarios en el campo administrativo. En la década de 1880 esta tendencia continuó pero a una mayor escala, pues el Estado contrató un conjunto de profesionales europeos para implementar ciertas políticas e instalar nuevas agencias públicas. Como muestra de ese esfuerzo está el hecho que, entre 1888 y 1890, se contrataron 70 ingenieros, en su mayoría belgas, para impulsar las obras públicas y los ferrocarriles (Crowther, 1975: 174).

De igual forma, en 1889 se creó el Instituto Pedagógico, una institución encargada de formar a profesores para escuelas públicas, cuya base principal de instalación y desarrollo fue un grupo de educadores alemanes, contratados por el Estado chileno. Desde la década

de 1840, en Chile se discutió la necesidad de tener profesores formados de forma especial para enseñar al nivel secundario. En ese período, intelectuales como Ignacio Domeyko y Diego Barros Arana, sin éxito, hicieron propuestas en ese sentido. En la década de 1880, Valentín Letelier y Claudio Matte, quienes se encontraban sirviendo en la legación chilena en Berlín, dieron un importante impulso a la creación del Instituto. Letelier, con la ayuda de Matte, escribió un informe titulado *Las Escuelas de Berlín*, en el cual se analiza la estructura administrativa de las escuelas de dicha ciudad, el esquema de formación del preceptorado y las formas de enseñanza. Gracias a ese escrito, la idea de formar profesores secundarios fue tomada por el gobierno de Balmaceda. De hecho, se le encargó al mismo Letelier la tarea de redactar un proyecto sobre la materia (Mellafe, 1988: 9-10).

Un rasgo interesante del Instituto Pedagógico es que fue concebido para formar “Profesores de Estado”, es decir docentes que trabajarían para las escuelas públicas, una vez que terminaran sus estudios. Para ello, el Instituto se dividió en dos secciones, una dedicada a las ciencias y otra a las humanidades. Se estableció que se formarían profesores en castellano, inglés y alemán, francés, historia y geografía, matemáticas y ciencias físicas y matemáticas. Para poner en marcha este proyecto, el gobierno chileno contrató seis profesores alemanes y uno chileno (Mellafe, 1988: 10-11). Los extranjeros contratados, como por ejemplo J.E. Schneider y Federico Johow, eran académicos con investigaciones y publicaciones de cierto reconocimiento en Europa. Una vez instalados en Chile, dedicaron su esfuerzo a realizar investigación en torno a temas directamente relacionados con el país, y además algunos prestaron asesoría técnica al Estado (Ciudad, 1989: 52-55).

La atracción de científicos o expertos extranjeros no fue la única modalidad de especialización de las agencias públicas. En los años ochenta comenzó el proceso de incorporación de ingenieros en la administración estatal, el que tendrá su momento culmine en la década de 1920 (Silva, 2008). Quienes han estudiado la participación de los ingenieros en la gestión del Estado durante el último cuarto del siglo XIX en Chile, han destacado que estos profesionales se posicionaron rápidamente gracias a su participación en Ferrocarriles del Estado y en la Dirección de Obras Públicas (Crowther, 1973: 400; Guajardo, 2010: X-XI).

El ingreso de los ingenieros no fue un resultado azaroso. Un análisis de las leyes que crearon las agencias recién mencionadas, en 1884 y 1888 respectivamente, deja en claro

que, conscientemente, las autoridades estatales colocaron a los ingenieros en lugares centrales de la estructura organizacional. En Ferrocarriles del Estado, la sección dedicada a la explotación de las vías, que estaba encargada de operar los trenes, el personal no era excesivamente especializado, sino que conformado por puestos como los de jefes de estación, conductores, boleteros o guarda-equipajes. Algo similar ocurría en la sección dedicada a llevar la contabilidad de la empresa.

En cambio, las secciones de Vía y Edificio y la de Tracción y Maestranza contaban con una participación importante de ingenieros. De partida, los directores de cada una de éstas debían tener dicho título profesional. En el caso de Vías y Edificios, aparte del Director, había cinco ingenieros, uno en la oficina central y el resto a cargo de cada una de las secciones del camino. La ley permitía el nombramiento de más ingenieros y establecía que la sección se completaba con otros empleados, dedicados a conservar y vigilar las vías y los trabajos en ejecución. Material de Tracción y Maestranza también estaba servida por un Director Ingeniero, el cual debía ser auxiliado por otros tres ingenieros (Anguita, 1912: 568 y ss.). En resumen, una mirada a la estructura organizacional de la Empresa de Ferrocarriles del Estado lleva a advertir que los ingenieros copaban todos los aspectos centrales del funcionamiento organizacional. Además, la ley creó un consejo a cargo de la gestión de la empresa, donde los dos directores ingenieros tenían un lugar importante.

Algo similar ocurrió en la Dirección de Obras Públicas. El origen de esta agencia se encuentra en la discusión de la reorganización ministerial de 1887. En el contexto de este proyecto, el senador Altamirano propuso que, en lugar de crearse un ministerio encargado de las obras públicas, se formara una sección especializada en esa materia dentro del Ministerio del Interior (Senado, 10° sesión extraordinaria, 17 de diciembre de 1886: 137). Esta idea fue tomada por el gobierno, pero no como un reemplazo del nuevo ministerio sino que como un complemento de carácter técnico. El Ministro del Interior, Carlos Antúnez, lo dejó en claro en una sesión del Senado, al afirmar que:

El servicio a que se refiere este proyecto [el Ministerio de Industria y Obras Públicas] es meramente administrativo, i la parte técnica tendría que quedar de todos modos a cargo de una oficina en que figuraran injenieros de minas, injenieros hidráulicos, injenieros de ferrocarriles, arquitectos i demas hombres de la profesion, para la diversidad de obras que se tendria que ejecutar (Senado, 20° sesión extraordinaria, 7 de enero de 1887: 268).

Durante la segunda mitad de 1887, el gobierno de Balmaceda presentó un proyecto en la materia, el cual tuvo una rápida discusión, convirtiéndose en ley en enero de 1888 (Chile, 1888: 295-302). La Dirección de Obras Públicas quedó en manos de un Director General, quién debía contar con el título de ingeniero de la Universidad de Chile. A esta agencia se le encargó el estudio, ejecución y vigilancia de los trabajos públicos, ejecutados por el Estado o los particulares. La oficina tenía bajo su tutela materias como las comunicaciones terrestres, fluviales y marinas; el aprovechamiento y distribución de aguas; los edificios y las construcciones nacionales; las minas; los privilegios exclusivos;²⁶ y la geografía y geodesia.

Para cumplir con sus funciones, la oficina fue dividida en cuatro secciones. La primera, encargada de los ferrocarriles y telégrafos que se encontraban en construcción o estudio. La segunda estaba preocupada de los puentes, caminos y las construcciones hidráulicas. A la tercera sección se le encomendó atender asuntos relativos a arquitectura y la última unidad fue establecida para afrontar los temas asociados a las minas, la geografía y la geodesia. De igual forma, se estableció una planta funcionaria plagada de profesionales. Entre sus funcionarios se encontraban tres arquitectos, quienes convivían con un grupo amplio de ingenieros. Tanto el Director como los jefes de sección debían contar con tal título profesional. Además, se crearon plazas para tres ingenieros primeros, tres ingenieros segundos y un secretario ingeniero, a lo que se sumaron seis ingenieros aspirantes. Por último, la ley de la Dirección de Obras Públicas estableció que en cada provincia existiría un ingeniero más. Tal cantidad de profesionales fue un impulso para la ingeniería chilena, sobre todo porque los profesionales a contratar debían contar con un título de la Universidad de Chile, salvo excepciones calificadas. En los años siguientes, las contrataciones aumentaron por la cantidad de trabajo y hacia 1895 se contaban 37 funcionarios a contrata (Pérez de Arce, 1896: 55-56).

²⁶ El artículo 152 de la Constitución de 1833 estipuló que “Todo autor o inventor tendrá la propiedad exclusiva de su descubrimiento, o producción por el tiempo que concediere la lei; i si ésta exijiere su publicación, se dará al inventor la indemnización correspondiente”. Lo que se consideraba era, en palabras de Manuel Montt en un dictamen fechado en 1839, que “semejante concesión (era) el estímulo más poderoso y eficaz para acelerar los progresos de la industria (y) remover las dificultades que siempre presenta toda innovación, y últimamente para vencer el fuerte apego que todos tienen a lo usado y practicado” (Lorenzo, Harris y Vásquez, 2000: 157). Este recurso fue normado a partir de 1840, pero ya era usado con anterioridad, incluso, a la redacción de la carta de 1833.

A este servicio público también se le mandató tener a su cargo una función de gran interés para el Estado, la de actuar como guardador de los planos de los terrenos particulares. La ley impuso a los dueños de terrenos la obligación de presentar los planos respectivo frente a la oficina, la cual debía copiarlos y sellarlos. Este sello se convirtió en un requisito para cualquier trámite que los particulares debieran realizar frente a otras autoridades estatales. La responsabilidad de copiar dichos documentos era importante, pues gracias a ella, el Estado podía avanzar en la posibilidad de establecer un catastro del territorio nacional.

Otro rasgo fundamental de estas dos agencias fue la continuidad en el tiempo que se le quiso dar a los profesionales que ahí trabajaban. Tanto en la administración de los ferrocarriles como en la Dirección de Obras Públicas, las autoridades fueron nombradas por un período de diez años. En este último servicio, ello corrió tanto para el Director General como para los jefes de sección. La especialización de estos funcionarios y la de sus subordinados, sumada a la permanencia largo tiempo en estas oficinas, permitió que los ingenieros actuaran en base al principio de apoliticidad, lo que, además, les abrió la posibilidad de presentarse frente al mundo político como un cuerpo profesional que actuaba en base a criterios independientes (Crowther, 1973: 400).²⁷ Estas dos cuestiones no fueron los únicos elementos para que los ingenieros pudieran tener tal rol. A ello se sumó la creación de consejos en ambos servicios públicos.

La importancia de los consejos

En los años ochenta, los consejos proliferaron en la administración pública chilena. En su mayoría, estos cuerpos estuvieron conformados por profesionales expertos en las materias a tratar y por representantes del Presidente de la República u otras organizaciones. Tuvieron como principal misión orientar políticas y la gestión de agencias públicas encargadas de materias sensibles para los intereses del Estado. La forma en la que fueron conformados lleva a advertir que lo que se buscó fue compatibilizar los intereses de las autoridades estatales con el conocimiento experto en manos de una serie de especialistas.

²⁷ Un ejemplo de ese espíritu de independencia se encuentra en la renuncia de Víctor Domingo Santa María, primer jefe que tuvo la Dirección de Obras Públicas, a raíz de su desacuerdo con Balmaceda respecto a una polémica suscitada en 1889, a raíz de un contrato de construcción de vías férreas. Véase *El Independiente* (21/7/1889).

La ley de ferrocarriles de 1884 inauguró esta tendencia, estableciendo que el Director General de Ferrocarriles sería asistido por un consejo, conformado por el Director, los jefes de cada uno de los cuatro departamentos de la empresa y tres representantes del Jefe de Estado, quienes eran nombrados cada dos años. Por este cuerpo pasaban cuestiones fundamentales de la gestión de los ferrocarriles. El Director General debía someter al consejo los reglamentos generales del servicio; las tarifas de pasajeros y fletes, así como su modificación; los itinerarios generales de los trenes; la planta de empleados de cada sección y sus planes de sueldo; el presupuesto de gastos; la definición de las condiciones en la cual debían cumplir sus funciones los funcionarios que no eran nombrados por la ley; los proyectos de nuevas obras; la adquisición de equipos y las innovaciones, que implicaban gastos, en el campo de la explotación. Además, la ley fijó como materias que le correspondían al consejo el separar empleados por ineptitud, negligencia o falta de garantías de seguridad en el desempeño de su servicio; establecer los empleados que debían rendir fianza; determinar atribuciones y deberes de empleados de ferrocarriles; prestar su acuerdo para indemnizaciones extrajudiciales y gastos extraordinarios; establecer la distribución de maquinarias y materiales; acordar la enajenación de rieles y durmientes y otros materiales no utilizados producto de la renovación de material u otro motivo; ordenar visitas de inspección del camino. Es decir, la gestión de los ferrocarriles quedó en manos de un grupo conformado, casi exclusivamente, por parte de ingenieros que, aparte del conocimiento proveniente de su formación universitaria, trabajaban en el día a día de la empresa (Anguita, 1912: 568 y ss.).

En el campo de la salud las comisiones también fueron instituidas. Como se mencionó en el capítulo anterior, el cólera requirió la conformación de una Comisión Directiva del Servicio Sanitario del Cólera. En 1887, la Ordenanza General de Salubridad estableció una Junta General de Salubridad, formada por veinticuatro personas, a las que se le encargó estudiar y proponer medidas para contener epidemias, atender de mejor forma a los enfermos, entregar dictámenes a las consultas del gobierno sobre ciertos asuntos, así como nombrar comisiones para visitar el territorio nacional, inspeccionar servicios sanitarios y proponer medidas a las juntas departamentales (véase Illanes, 1993).

En septiembre de 1887, se creó el Consejo de Enseñanza Agrícola e Industrial, para orientar al gobierno en “...todo lo relativo a la mejor organizacion de los establecimientos i

escuelas de aplicación, tanto agrícola como industrial, i ejerza sobre ellas la necesaria supervijilancia”. Este consejo fue conformado de una forma tal que en su seno estaban representadas agencias públicas relacionadas con la enseñanza agrícola e industrial, así como los grandes agricultores e industriales. Los miembros del consejo eran el Ministro de Industria, los presidentes de la Sociedad de Fomento Fabril y la Sociedad Nacional de Agricultura, un miembro nombrado por el directorio de cada una de estas asociaciones gremiales, el Director del Instituto Agrícola, el Director de la Escuela de Artes y Oficio, y cuatro personas nombrados por el Presidente de la República. Este cuerpo quedó a cargo de la gestión de los establecimientos educacionales dependientes del Ministerio de Industria y Obras Públicas, por lo cual podía proponer planes de estudio, métodos de enseñanza, modalidades de los exámenes finales, la gestión del personal de esas escuelas, la creación de nuevos centros y cualquier medida tendiente a mejorar el desarrollo de la enseñanza agrícola e industrial. De igual forma, tenía a su cargo la presentación del presupuesto anual de estas escuelas, así como el examen de los fondos utilizados por ellas (Chile, 1887: 1503-1504).

Dentro de la Dirección de Obras Públicas también se creó un consejo, conformado por el Director General, los jefes de sección y los ingenieros jefes de explotación de ferrocarriles con residencia en Santiago. Este cuerpo, formado solamente por ingenieros, fue concebido como un espacio técnico asesor del gobierno, responsable de estudiar los planos y presupuestos que se presentaban al gobierno en materia de obras públicas, además de emitir dictámenes en todas aquellas materias sobre las cuales le cabía competencia a la oficina (Chile, 1888: 295-302).

Hacia 1888, el gobierno de Balmaceda se mostraba lo suficientemente convencido respecto a las bondades de conformar consejos a cargo de la gestión de diversos ramos. El mismo año en el que se creó la Dirección de Obras Públicas, el Ejecutivo propuso, sin éxito, crear otro consejo, encargado de las estadísticas. Para tal efecto, se envió al Congreso un proyecto de ley, que avanzaba a la instauración de un consejo conformado con una serie de autoridades y profesionales que, aunque no tenían un marcado carácter técnico, como en el caso de la Dirección de Obras Públicas, eran personeros con conocimiento suficiente del tipo de estadística que el Estado y los principales sectores económicos requerían. El consejo era presidido por el Ministro del Interior, y también formaban parte de éste el jefe de la

Oficina Central de Estadística, el Director de Contabilidad General, el protomédico, un Inspector de Registro Civil, los subsecretarios de Estado, así como representantes elegidos por las sociedades de Fomento Fabril, Minería y Agricultura. Debería encargarse de “... la supervijilancia i direccion del ramo i de dictar los reglamentos necesarios para determinar las materias diversas que deben abrazar los trabajos i la manera de ejecutar todas las operaciones que conduzcan a formar la estadística”.

Además, se esperaba que supervijilara a la Oficina Central de Estadística y la Oficina de Estadística Comercial de la Aduana de Valparaíso, que dictara una ordenanza general sobre la materia y que estuviera al tanto de una serie de cuestiones, como las materias sobre las cuales se debían construir estadística, fijar las épocas de recolección, determinar las fuentes de datos y los métodos de recolección, determinar reglamentos para las oficinas estadísticas, así como tener control sobre las publicaciones del ramo (Senadores, 16° sesión ordinaria, 16 de julio de 1888: 162-163).

En 1889, el recurso de la gestión vía consejo se consolidó en el campo de la salud, a través del establecimiento del Consejo Superior de Higiene Pública. En un inicio este cuerpo estuvo formado por siete miembros, pero dentro del mismo año se amplió a diez personas, los que eran nombrados por el Presidente de la República por un período de tres años. Al Consejo Superior se le encargaron funciones como indicar a la autoridad las medidas a tomar en salud, inspeccionar a los médicos de ciudad, velar por condiciones sanitarias de habitaciones, fábricas, escuelas, hospitales, lazaretos, hospicios, prevenir epidemias y combatirlas, para lo cual podía dictar reglamentos; de igual forma, podía recomendar a los municipios medidas en materia de salud, debía vigilar calidad de alimentos y bebidas, además de recolectar datos para tener estadísticas médicas. Por último, se le encargó la responsabilidad de convertirse en un difusor de conocimiento científico, a través de la conformación de una biblioteca, de un museo de higiene pública y la publicación de un boletín mensual (Illanes, 1993: 83).

Los casos reseñados dan cuenta de una creciente voluntad del gobierno de Balmaceda de avanzar hacia la creación de cuerpos técnicos a cargo de ciertos sectores de la gestión estatal. Lo que se buscaba era establecer, de forma permanente, espacios capaces de fundar la acción estatal sobre bases racionales. Para ello, los funcionarios públicos tuvieron un lugar central, en tanto representantes de la lógica estatal. Sin embargo, su rol no fue

monopólico, pues en los casos en los que las materias a tratar requerían de conocimiento científico, se impulsó la incorporación en el aparato estatal de profesionales, como los médicos y los ingenieros, que contaban con un saber especializado capaz de ser utilizado para mejorar la marcha administrativa. Las posibles implicancias de esta tendencia son analizadas al final de este capítulo.

LA CREACIÓN DEL REGISTRO CIVIL

Durante la presidencia de Domingo Santa María, el gobierno chileno entró en conflicto con la Iglesia Católica, a raíz de la sucesión del Arzobispo de Santiago. El desacuerdo entre ambos estados respecto a quién debía realizar el nombramiento escaló hasta convertirse en un problema de relaciones internacionales y entre los distintos sectores políticos dentro de la política nacional (sobre las relaciones Estado-Iglesia Católica, véase Donoso, 1946; García-Huidobro, 2005; Serrano, 2008). En este contexto de conflicto, Santa María se decidió a avanzar en tres reformas que tuvieron como fin quitarle a la Iglesia Católica funciones que, hasta ese momento, desarrollaban sin contrapeso: el control de los nacimientos, las defunciones, el entierro de los difuntos y los matrimonios.

Estas innovaciones reflejan lo que se ha venido planteando en diferentes partes de esta tesis: que en la década de 1880 el Estado chileno comenzó un avance hacia áreas que, hasta ese momento, no se encontraban bajo su control. En esta línea, las llamadas “leyes laicas” no solamente pueden ser analizadas a partir de la pugna entre Estado e Iglesia Católica, sino también como parte de un proceso de desarrollo institucional del Estado.

La creación del Registro Civil, en 1884, es analizada en una sección especial, debido a que esta reforma tuvo un carácter excepcional, pues aunque avanzó hacia la estatización de una función central para el funcionamiento de una sociedad, este paso no significó un proceso de burocratización. Al contrario, esta reforma estatizó una función, pero lo hizo en una forma preburocrática, dándole prioridad al funcionario a cargo de una tarea pero sin crear una oficina administrativa de respaldo. Como se muestra al final de esta sección, esta situación llevó a que el Registro Civil viviera una serie de problemas de funcionamiento en sus primeros años.

Si bien su aprobación se dio en el contexto del conflicto entre el Estado chileno y el Vaticano, el proyecto original, que data de 1868, se sustentaba en cuestiones racionales sobre organización administrativa antes que en consideraciones anticlericales. La propuesta presentada por Manuel Antonio Matta, Pedro León Gallo y Domingo Arteaga Alemparte, comenzaba afirmando que los servicios públicos prosperan en la medida que los agentes encargados de gestionarlos estén “...constituidos en una racional jerarquía, son inmediatamente responsables i pueden ser detenidos o aguijados, en sus esfuerzos, por los jefes i con los trámites que la lei señala”. En opinión de estos parlamentarios, la ausencia de jerarquía, responsabilidad y dirección llevaban a un mal servicio.

Los parlamentarios criticaban el estado de los registros de nacimiento y defunciones en manos de los párrocos, pues consideraban que esta situación generaba problemas para quienes profesaban otra fe, ya que no podían registrar estos hechos, a lo que se sumaba el que el personal religioso no era el más apto para garantizar la confiabilidad de los registros. En opinión de los parlamentarios, en la administración pública:

...la especialidad es una condicion i una garantía de buen éxito para ciertas operaciones sencillas i repetidas i es una necesaria aplicacion de un principio ántes desconocido, pero que no ha dejado de obrar activamente en las sociedades –la división del trabajo– i el cual puede obrar i obra con mayor eficacia quizá en el desempeño de las funciones públicas, asegurando mas habilidad, en los ajentes, mas fecundidad, en los sacrificios con que se atienden. Con esa especialidad i a consecuencia de ella, los ramos distintos del servicio público se separan, i dividen naturalmente i corriendo por canales tambien distintos, es mui fácil que las aptitudes se proporcionen a las funciones i que se exijan las responsabilidades de quienes i por quienes corresponda, sin posibilidad de excusas nacidas de la confusion de hechos heterojéneos que no se pasan ni pueden producir sus efectos dentro de una misma esfera i por unos mismos resortes.

El esfuerzo por especializar la función se materializaba en un proyecto de ley que creaba el Registro Civil, en el cual se debía anotar los nacimientos, el matrimonio y la muerte de los ciudadanos. Este registro debía estar a cargo de oficiales, nombrados por la Municipalidad (Cámara de Diputados, 5° sesión ordinaria, 8 de junio de 1868: 57-66).

A pesar de la línea argumentativa recién descrita, el proyecto inicial de reforma tuvo un alcance limitado. Cuando se hablaba del Registro Civil, en ningún caso se estaba haciendo referencia a una oficina pública, con planta de funcionarios, recursos financieros y competencias definidas por la normativa, sino que a una serie de libros, manejados por oficiales nombrados para registrar nacimientos, matrimonios y muertes. A ello se debe

agregar que en el proyecto no se hacía referencia a la remuneración por el trabajo de estos oficiales.

El proyecto de reforma quedó sin discusión por casi nueve años. Solamente en 1877 la Cámara de Diputados comenzó a analizar la conveniencia de avanzar en una reforma como la propuesta por Matta, Gallo y Arteaga Alemparte. En ese momento, el proyecto fue aprobado en general, pero no hubo voluntad de avanzar más allá, dada la crisis financiera del Estado. Algunos parlamentarios plantearon que para que la reforma generara beneficios apreciables, era necesario contar con funcionarios pagados, algo imposible, según la opinión general de la Cámara, en momentos en que la crisis económica ya había paralizado algunas reformas, como la de Hacienda de 1875 (Cámara de Diputados, 21° sesión ordinaria, 21 de julio de 1877: 278-283).

Si en la década de 1870 la crisis económica actuó como inhibidor para el avance de la reforma, en 1884 el conflicto con el Vaticano y la creciente animadversión, de ciertos sectores, hacia un avance de las funciones administrativas en manos del Ejecutivo fueron factores que limitaron la discusión del proyecto. Mientras el gobierno de Santa María afirmaba que la reforma era necesaria para contar con un buen servicio público (Cámara de Diputados, 14° sesión extraordinaria, 18 de diciembre de 1883: 189), un grupo de parlamentarios, contrarios a la creación del servicio por razones religiosas, buscaron que el Registro Civil no estuviera bajo el control del Ejecutivo.

El ministro Balmaceda, quien representó al gobierno en la discusión, debió enfrentar una serie de indicaciones que, en los hechos, no permitirían al Ejecutivo controlar la implementación de la reforma. Una primera de estas propuestas apuntaba a que los territorios donde funcionaría el servicio fueran decididos a partir de una propuesta de la Corte de Apelaciones respectiva. Según el Ministro, para que las cortes pudieran hacer dichas propuestas era necesario que recogieran información de las autoridades administrativas. Ello llevaba a Balmaceda preguntarse, entonces, la utilidad de dicha indicación. Adicionalmente, el Ministro se mostró preocupado por los nombramientos de los oficiales. Rechazó que la función de llevar el Registro Civil recayera en los jueces de subdelegación, como propuso la comisión a cargo de estudiar el proyecto, o que se le encomendara esta responsabilidad a los maestros de escuela o a los notarios. Para Balmaceda, la reforma sería exitosa solamente si el servicio se le encargaba a funcionarios

especiales dedicados exclusivamente a la tarea de registro (Cámara de Diputados, 26° sesión extraordinaria, 8 de enero de 1884: 370).

Otro problema que se presentaba para el gobierno era el relativo a la forma en que se nombrarían los oficiales. En la Cámara se impuso la idea que planteaba que los empleados encargados de realizar los registros tendrían un carácter judicial, toda vez que sus actos servirían para determinar el estado civil de los ciudadanos. Por ello, la comisión parlamentaria que revisó el proyecto estuvo de acuerdo con que el nombramiento de los oficiales fuera realizado por los tribunales de justicia, replicando el procedimiento aplicable, hasta esa fecha, a los notarios públicos. El Ministro, infructuosamente intentó que el nombramiento fuera realizado por el Presidente de la República, a propuesta de los municipios, ya que estos cuerpos estaban "...mas en contacto con la masa de los pueblos". Otra opción desechada fue la de consultar al Consejo de Estado (Cámara de Diputados, 26° sesión extraordinaria, 8 de enero de 1884: 368-372). Finalmente, el gobierno no pudo imponer su criterio y el nombramiento de los oficiales quedó en mano de los tribunales, pero Balmaceda, al menos, logró que el primer nombramiento fuera hecho por el Presidente de la República. Esta concesión parlamentaria tuvo como sustento el permitir al gobierno guiar la implementación de la reforma.

Como se ha venido mostrando, entre 1868 y junio de 1884, fecha en la que el proyecto pasó desde la Cámara de Diputados al Senado, no se discutió la posibilidad de crear el Registro Civil como una oficina pública con planta funcionaria y jerarquía definida y con una definición clara de la competencia de los funcionarios, ni con una escala de sueldos para la planta. Esa posibilidad surgió solamente cuando el senador Puelma llamó la atención sobre la ausencia de un archivo central para los registros departamentales. Para el parlamentario, con un archivo sería más fácil consultar información agregada a nivel nacional (Senado, 3° sesión ordinaria, 6 de junio de 1884: 31). La opinión de Puelma se materializó en una indicación del Senador, la cual buscaba lograr que uno de los tres libros que cada uno de los oficiales debían llevar, tuviera como destino Oficina de Estadística de Santiago. Con esta medida, según Puelma, se tendría un medio para controlar el actuar de los funcionarios a cargo del Registro Civil y se dotaría a la Oficina de Estadística de una base documental para desarrollar sus actividades. Balmaceda tomó esa idea para extenderla hasta crear una sección dentro de la Oficina de Estadística, formada por un jefe, dos

oficiales primeros, dos oficiales segundos y un portero. En los hechos, estaba proponiendo crear una oficina a cargo del Registro Civil, aunque de una forma confusa, pues, como algunos senadores le hicieron ver al Ministro, éste estaba tratando de formar una sección dentro de la Oficina de Estadística servida por un encargado que recibiría un sueldo mayor al del Director de la misma. Balmaceda retrucó que su indicación, en los hechos, buscaba crear una sección que tuviera completa independencia de la Oficina de Estadística. Como el mismo Vergara señaló, el debate estaba derivando hacia la conformación de una Oficina Central de Registro Civil, una cuestión que la comisión de la Cámara de Diputados encargada de redactar el proyecto había desechado por su costo económico. Sin embargo, debido a que la idea tenía respaldo dentro del Senado, Balmaceda manifestó que si la oficina a crearse no formaría parte de la de Estadística, era necesario incluir artículos en el proyecto en discusión; de igual forma, señaló que si ella iba a ser parte de la Oficina Central de Estadística, su creación podría consultarse en el proyecto de ley sobre la materia que se discutía en esos momentos el Congreso. En esta última línea se movió el senador Vergara, cuando le pidió a Balmaceda que solamente se creara el depósito propuesto por Puelma, dejando la cuestión de la oficina para el momento en el cual se creación fuera necesaria (Senado, 7° sesión ordinaria, 18 de junio de 1884: 58-64).

Esta última propuesta fue la que adoptó el Senado. Así, la ley del 26 de julio de 1884, que creó el servicio de Registro Civil, no incluyó una estructura administrativa a cargo de éste. Se instauró un Oficial de Registro Civil en cada uno de los territorios donde hubiera parroquias o viceparroquias, con la excepción de Santiago y Valparaíso –en los que se determinó un número mayor de oficiales– y se le dio al Presidente de la República la facultad de definir los límites de cada una de las circunscripciones. De igual forma, se estableció que los empleados serían nombrados de acuerdo al procedimiento que la ley del 13 de octubre de 1875 estableció para los notarios públicos y se asignó una escala de sueldos. Por último, la ley acudió a la fórmula de nombrar dos inspectores (Chile, 1884: 687-700). Es decir, en un contexto en el que la burocratización avanzaba, en este caso en particular se recurrió a una modalidad propia de lo que se ha denominado la primera etapa administrativa.

El reglamento de ejecución de la ley tampoco avanzó mayormente en el plano organizacional. En este punto, se limitó a determinar la dependencia jerárquica de los

inspectores respecto al Ministerio de Justicia, junto con establecer el objeto de las visitas a cargo de estos funcionarios: uniformar procedimientos, informarse respecto a la conducta ministerial de los oficiales de Registro Civil, recoger datos de interés y examinar los archivos, así como dictar medidas para subsanar errores. Dejando en claro el hecho que el Registro Civil no era una oficina pública, sino una función entregada a ciertos funcionarios, el artículo 16 del reglamento permitió que estos contrataran empleados subalternos, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 334 de la Ley de Organización de Tribunales (Chile, 1884: 1155-1171).

En 1885, la ley entró en vigencia, conformándose 213 oficinas en todo el país, las que pasarían a 236 cuatro años después. A poco andar, el Registro Civil presentó problemas operativos. Algunos provenían del contexto político en el cual surgió la ley. A nivel local, algunos párrocos hostilizaron el funcionamiento del registro e, incluso, algunos libros fueron robados y lanzados a acequias o se encontraron a los pies de las iglesias (Pino, inédito). Sin embargo, los problemas más importantes derivaron de la forma en la que se estableció el Registro Civil.

En 1886, Miguel Irrázabal, Diputado e Inspector de Registro Civil, presentó un proyecto de reforma de las leyes de matrimonio y Registro Civil. Con respecto a este último ramo, la moción del parlamentario apuntaba a una serie de problemas que debían enfrentar los oficiales. En específico, señalaba que llevar los libros por triplicado imponía un tercio más de trabajo, en circunstancias que solamente eran necesarios dos libros. Por ello, proponía eliminar un libro, junto con establecer que solamente uno de estos fuera el original, dejando el segundo como copia. El proyecto también consideraba inapropiado que los jueces tuvieran que revisar todos los libros, pues ello retrasaba el trabajo propio de estas autoridades. Otro punto criticado era el relativo a la creación del fondo documental en la Oficina de Estadística. El parlamentario afirmaba que dicho servicio público no necesitaba de esos documentos, pues los oficiales del Registro Civil informaban regularmente sobre los datos a su cargo. Por ello proponía que ese material fuera a parar a las manos de los inspectores del Registro Civil.

Otros problemas identificados por el parlamentario tenían relación con la ausencia de una estructura administrativa en el Registro Civil. Por ello, al poco andar la ley, se comenzó a discutir la posibilidad de remediar el vacío burocrático del servicio, de forma tal de

normalizar el trabajo de registro. Un primer punto era el relativo a la falta de medios materiales para que los inspectores pudieran cumplir con sus responsabilidades. Estas autoridades no solamente tenían que visitar las oficinas en todo el país; además, debían revisar más de mil libros de seiscientas páginas cada uno. Para remediar este inconveniente, Irarrázabal propuso establecer una planta de empleados para la Inspección del Registro Civil, conformada por un secretario, además de tres jefes de sección

Ésta no fue la única innovación que buscaba avanzar hacia la burocratización. Irarrázabal también se quejaba por la ausencia de una definición clara de las atribuciones de los inspectores y de un procedimiento para separar a los oficiales que no cumplían con sus deberes. Por ello, propuso dejar explícito en la ley que los inspectores debían examinar los libros de nacimiento, defunción y matrimonio, y que podrían pedir al Presidente de la República la separación de los oficiales que no cumplieran con sus funciones, lo que debería ser acordado entre el jefe de Estado y la Corte de Apelaciones respectiva.

Los empleados tampoco recibían una paga acorde con sus responsabilidades, por lo que Irarrázabal propuso que pudieran cobrar por los certificados que entregaran. De igual forma, señaló que la prohibición explícita de recibir jubilación hacía difícil alcanzar un buen servicio. Por ello, proponía que los empleados que cumplieran más de treinta años de servicio y estuvieran imposibilitados para continuar trabajando como oficiales, recibieran una pensión equivalente a medio sueldo anual (Cámara de Diputados, 11° sesión ordinaria, 11 de julio de 1886: 139-144).

El proyecto de Irarrázabal quedó archivado en la Cámara de Diputados, con lo cual los problemas enunciados por el parlamentario no encontraron medidas paliativas. El asunto más grave apuntaba a la falta de condiciones materiales para desarrollar la función de registro. Tal como se aprobó la ley, los oficiales recibían un sueldo por sus labores y se entendió tácitamente que con él debían hacer frente a los gastos asociados a su función, por ejemplo el contratar personal auxiliar o conseguir y habilitar oficinas de atención.

Por ello, en numerosas ocasiones, los inspectores pidieron al Ministerio de Justicia que se les asignaran locales o mobiliario de propiedad fiscal que no estaban siendo usados (Pino, inédito). En 1887, como respuesta a esas demandas, se ordenó una compra de mobiliario para uno de los dos inspectores del Registro Civil. Esta decisión generó una polémica entre el Ministro de Justicia y parlamentarios conservadores. Los últimos

criticaron la adquisición, por considerarla ilegal, toda vez que se estaba adquiriendo mobiliario para un funcionario sin oficina fija y por colocar los muebles comprados en una casa particular en la que el Inspector trabajaba (Cámara de Diputados, 20° sesión ordinaria, 16 de julio de 1887: 291; 34° sesión ordinaria, 16 de agosto de 1887: 484-486).

Lo interesante del caso del Registro Civil está en que en tanto caso contrario al resto de los servicios públicos hasta aquí analizados, es un buen ejemplo de la utilidad de la organización burocrática, para esa época, dentro de la estructura del Estado. La idea de conformar un Registro Civil en manos del Estado, a diferencia de las reformas analizadas en la sección segunda de este capítulo, no surgió de la necesidad de mejorar el funcionamiento de un servicio en crisis, por más que sus promotores adujeron la especialización de la función y el establecimiento de una jerarquía clara como las razones para quitarle a la Iglesia Católica esta responsabilidad.

Como se ha mostrado hasta aquí, los problemas de esta agencia, muy probablemente, se habrían evitado si la ley de 1884 hubiese creado una estructura burocrática para la misión de registrar los nacimientos, los matrimonios y las defunciones, pues ahí los oficiales hubiesen encontrado procedimientos precisos sobre cómo actuar, además de recibir los medios materiales necesarios para implementar el servicio en todo el territorio.

LA REFORMA MUNICIPAL DE 1887

Los municipios fueron, quizás, la institución sobre la cual más fuertemente se materializó el conflicto entre el Estado y la clase dominante. Prueba de ello es que, como se muestra a continuación, durante la segunda mitad del siglo XIX, se levantaron varios intentos por reformar los municipios, de forma tal de convertirlos en espacios libres de la intervención estatal.

En 1854, se promulgó la primera ley sobre municipalidades, la cual fue complementada en 1861 por una reforma de algunos artículos. Se ha afirmado que, a través de esta normativa, el gobierno se desligó de una serie de servicios locales, debido a su incapacidad para atenderlos (Urzúa, 1970: 82), o porque eran “sobras” que molestaban al nivel central (Salazar, 1998: 8). El traspaso de estos servicios al nivel local no significó, en ningún caso, que el Ejecutivo se desligara de las municipalidades. Al contrario, en esta ley

se establecieron mecanismos precisos de control del Ejecutivo sobre los distintos municipios (Illanes, 2003: 383), los que sirvieron tanto para tener un control del territorio, como para intervenir en las elecciones, toda vez que los municipios tuvieron, hasta mediados de la década de 1870, la responsabilidad de calificar electores.

Los municipios se transformaron en una institución clave en la política chilena del siglo XIX. En el ámbito administrativo, se dio un consenso en torno a las funciones que estas corporaciones debían realizar, principalmente las mismas que los cabildos coloniales. Sin embargo, en lo político, se convirtieron en un espacio de disputa entre quienes abogaban la autonomía social y de las localidades y quienes se mostraban favorables a la intervención central en estos espacios (Salazar, 1998: 8). Como se aprecia al estudiar la discusión sobre la independencia (Chiaramonte, 2003; Guerra, 2003), los americanos veían en el Cabildo un espacio en el cuál, bajo la teoría de la restitución del poder, se ejercía la soberanía política. En Chile, al contrario, la Municipalidad fue concebida como una corporación administrativa antes que política. Según Gabriel Salazar (1998) y María Angélica Illanes (2003), el proyecto de organización municipal surgió como respuesta a los cuestionamientos al poder central, surgidos desde diversos municipios, entre 1851 y 1852.

La tesis del control del municipio por parte del nivel central cobra sentido si se tiene en consideración, por una parte, que en la ley se fijaron cuatro mecanismos, mediante los cuales se aseguraba el control de la corporación, por parte del Presidente de la República. En primer lugar, la Municipalidad debía ser presidida por el Gobernador o Subdelegado, funcionarios dependientes del Presidente de la República (de hecho eran sus representantes en la jurisdicción a su cargo), quien tenía a su cargo formar el presupuesto municipal y nombrar todos los empleados, con acuerdo de la Municipalidad. De igual forma, el Presidente de la Municipalidad podía hacer presente la ilegalidad de los actos municipales, llevando incluso estos casos al Consejo de Estado, espacio del nivel central en el cual el Presidente de la República tenía una importante representación. En tercer lugar, el Presidente de la República nombraba al Procurador Municipal, elegido entre una terna propuesta por la Municipalidad, quien podía reclamar a la Municipalidad acuerdos en los que ésta hubiese excedido sus competencias o que fuesen ilegales, entablar acciones judiciales para hacer efectiva la responsabilidad de los municipales que hubiesen celebrado actos ilegales, así como juzgar las cuentas municipales examinar y fiscalizar la conducta de

todos los empleados municipales, tomar en conocimiento sobre los contratos del Municipio y reclamar sobre ellos si los consideraba indebidos, entre otras funciones.²⁸ Por último, el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar a un Inspector para que éste pudiera juzgar y fallar las cuentas, en caso de encontrar alguna situación irregular. Dicho juzgamiento debía ser enviado a la Contaduría Mayor, para que ésta emitiera el fallo final. El Inspector, incluso, estaba facultado para proponer reglas para el funcionamiento de los servicios municipales, las que de ser aprobadas por el Consejo de Estado, debían observarse como ordenanzas municipales.

La institucionalidad municipal establecida en 1854 fue polémica, sobre todo, desde el momento en el que el sistema político tendió hacia la liberalización y la disminución de la concentración de poder en el Ejecutivo. Por ello, los esfuerzos por limitar o eliminar la injerencia del nivel central aparecieron de forma constante en los debates parlamentarios. El primer paso por la reforma fue dado en 1867 por los diputados Pedro León Gallo, Manuel Antonio Matta y Ricardo Claro, todos ellos radicales. Los dos primeros tenían trayectoria política en la ciudad de Copiapó y los tres eran fervientes defensores de la autonomía local frente al centralismo de la constitución de 1833. El proyecto buscaba eliminar la capacidad del Ejecutivo de suspender las municipalidades, que las controversias entre gobernadores o subdelegados con los municipales fueran resueltas por la Corte Suprema de Justicia y no por el Consejo de Estado. Por último, el proyecto buscaba limitar la injerencia del Ejecutivo en la gestión económica de las municipalidades (Illanes, 2003: 387).

²⁸ Las facultades con que contaba el Ejecutivo en los distintos niveles de la administración no dejaban de generar preocupaciones entre los actores políticos de la época, incluso provocando polémicas con el Legislativo. Como muestra de lo anterior, se encuentra el siguiente relato:

Con motivo de la decisión presidencial de oponerse a la destitución por parte del Cabildo Municipal de XX un Procurador Municipal, se generó una discusión en la Cámara sobre la autoridad del Presidente de la República en este caso. En ella puede percibirse hasta qué nivel realmente el espacio de discusión sobre la representación está copado por la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo. También participó en ella el diputado Lastarria, quién acusó al gobierno de querer sobrepasar el poder de las Cámaras. El Ministro de Justicia, Manuel Montt, había argumentado que la Cámara de Diputados era apenas “una rama de la representación nacional” que al oponerse a la decisión presidencial entronizaba una tiranía. “¿Se cree que el Presidente de la República es un juguete a quien se le puede ajar impunemente? ¿Se cree que no vale nada en la balanza del sistema constitucional? ¿Qué es nuestro Presidente de la República? Un poder pleno, el poder Ejecutivo; al paso que la honorable Cámara de Diputados es la mitad del otro poder”. Lastarria defendió su punto apelando “a la práctica de los Estados representativos [...]”, que buscan limitar las atribuciones presidenciales para destituir a los funcionarios públicos, “porque la responsabilidad de éstos está ligada con el interés general y porque sería demasiado peligroso dar al Presidente semejante atribución” (Stuven, 2000: 236).

El proyecto fue presentado a la Cámara de Diputados de forma favorable por una comisión especial creada para analizarlo, formada por los diputados Domingo Arteaga Alemparte, Marcial Martínez y José Victorino Lastarria. A pesar de la posición favorable de esta instancia, la iniciativa quedó entrampada en la Cámara hasta 1874, fecha en la cual el diputado José Manuel Balmaceda pidió que el texto fuese estudiado nuevamente. Se aprobó la indicación de Balmaceda y se creó una nueva comisión, la cual preparó un nuevo proyecto, que tuvo como base el anterior. Durante 1875 y 1876 se aprobaron 32 artículos, pero la discusión se entrampó al momento de discutirse dos cuestiones fundamentales: el rol del Gobernador y el Ejecutivo en el Municipio y la capacidad de estas corporaciones para endeudarse.

Respecto al primer punto, durante el debate quedó de manifiesto lo complicado que sería conciliar posturas entre lo que el diputado Aldunate identificó como dos bandos en contienda: uno a favor de la autonomía municipal y un segundo que creía que estas corporaciones no estaba preparadas para vivir sin cierto dominio del Ejecutivo (Cámara de Diputados, 27° sesión ordinaria, 10 de agosto de 1876: 479). El proyecto en cuestión establecía que los gobernadores y subdelegados no tendrían derecho a voto en las decisiones municipales. Varios parlamentarios se mostraron a favor de esta postura, entre ellos los parlamentarios conservadores. Sin embargo, incluso defensores de la libertad municipal, como José Victorino Lastarria, mostraron dudas sobre la materia. Para él, los gobernadores y subdelegados deberían tener el derecho a votar cuando los municipales no lograran acordar ciertas decisiones (Cámara de Diputados, 20° sesión ordinaria, 25 de julio de 1876: 339).

El no darle voto a los representantes del Presidente de la República respondía a una tendencia antipresidencial que, en todo caso, no era compartida de forma unánime. Algunos parlamentarios plantearon sus resquemores frente a la posibilidad de dejar al Presidente de la República sin control sobre las municipalidades, pues se pondría en riesgo su capacidad de ejercer el control sobre todo el territorio, además de abrir una ventana para que los municipios pudieran hostilizar al nivel central (Cámara de Diputados, 26° sesión ordinaria, 8 de agosto de 1876: 465). Estos no eran los únicos resquemores. También se alertó sobre el riesgo de llevar al país hacia un federalismo de hecho, además del potencial peligro de llevar a las municipalidades a convertirse en un poder absoluto, dominado por intereses

particulares, algo riesgoso para los intereses locales. Según un grupo de diputados, la presencia de intendentes y gobernadores se convertía en un medio eficaz para evitar estos potenciales riesgos (Diputados. 22° sesión ordinaria, 19 de julio de 1876: 396, 27° sesión ordinaria, 10 de agosto de 1876: 485).

La independencia municipal no fue, en todo caso, el punto de mayor polémica de este proyecto. El conflicto más grave era el relativo a la posibilidad de los municipios podrían contraer empréstitos. En este punto se dio una especie de consenso transversal, desde los liberales más acérrimos hasta los conservadores, en torno a los problemas que esta facultad traería. Algunos diputados conservadores alertaron sobre el riesgo de la irresponsabilidad municipal, en caso que los municipales pudieran endeudarse por más tiempo que sus propios períodos (Cámara de Diputados, 21° sesión ordinaria, 27 de julio de 1876: 376, 26° sesión ordinaria, 8 de agosto de 1876: 469). Para evitar ese riesgo, varias propuestas aparecieron, por ejemplo una de José Victorino Lastarria que planteaba que, antes de contratar el empréstito, la Municipalidad debería informar a la opinión pública una serie de información relativa a los montos y objetivos asociados al acto (Cámara de Diputados, 21° sesión ordinaria, 27 de julio de 1876: 377). Dos indicaciones más se presentaron; una estipulaba la aprobación del Congreso, en caso que el endeudamiento superara el 30% de los ingresos ordinarios; una segunda establecía como requisito para el endeudamiento el concurso de los mayores contribuyentes del municipio (Cámara de Diputados, 22° sesión ordinaria, 29 de julio de 1876: 395). Finalmente, el desacuerdo en torno a la posibilidad de endeudamiento llevó a los parlamentarios que patrocinaban el proyecto a desistir de la idea.

En 1877, se presentó un nuevo proyecto de ley, redactado por el entonces Ministro del Interior, José Victorino Lastarria, con el cual se buscaba reformar el régimen interior y la institucionalidad municipal en una sola ley. El plan del intelectual y político liberal, basado en el fracaso proyecto de 1875, apuntaba en dos direcciones: la primera, limitar la intervención del Ejecutivo en el nivel municipal; y en segundo término, solucionar la cuestión del financiamiento municipal, creando nuevas contribuciones. El Mensaje que acompañó al proyecto afirmaba que el tener al Municipio bajo control presidencial había permitido asegurar la regularidad administrativa, pero tras más de veinte años de dictada la ley de 1854, la intervención "...ha llegado a ser inoficiosa en la mayor parte, precisamente porque ya se ha establecido una práctica regular en la administración municipal..."

(Cámara de Diputados, 4° sesión ordinaria, 12 de junio de 1877: 17-18). Por ello, la iniciativa buscó limitar la intervención del Presidente de la República, los gobernadores, subdelegados y el Consejo de Estado, a las cuestiones fundamentales, de forma de dar espacio a las propias municipalidades para contar la mayor autonomía posible dentro del esquema constitucional que, de todas formas, le daba al Jefe de Estado la capacidad de vigilar la marcha local.

Este proyecto no fue discutido hasta 1882, fecha en la cual el gobierno de Domingo Santa María retomó la idea de reformar la Ley de Régimen Interior y la de municipios, pero de forma separada. En materia municipal, el gobierno se limitó a presentar el mismo proyecto discutido en 1875 y 1876, con ligeras modificaciones, las que buscaban no entrar en conflicto con la Ley de Organización de los Tribunales y llenar posibles vacíos de la versión anterior del proyecto. El respeto por el texto de 1875 se aprecia en el hecho que el Mensaje que acompañó la propuesta cita completo el informe de la comisión parlamentaria que en 1875 presentó el proyecto a la Cámara de Diputados y en que la facultad de endeudamiento siguió formando parte del proyecto de reforma (véase Cámara de Diputados, 2° sesión ordinaria, 6 de junio de 1882: 10-21).

Al llevar la iniciativa a la sala, el Ministro del Interior, José Manuel Balmaceda, propuso que ésta pasara a comisión, teniendo en cuenta que la última discusión del texto había ocurrido hace seis años. Balmaceda creía que esta nueva discusión ayudaría a una rápida aprobación del proyecto. Sin embargo, las cosas ocurrieron de forma distinta, pues la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados presentó un informe sobre la materia recién en septiembre de 1885, el cual dejaba de lado la propuesta del gobierno por una nueva alternativa.

Según el informe de la comisión, los proyectos anteriores daban sólo “alguna independencia” a las municipalidades, reduciendo la cantidad de materias a ser normadas por ordenanzas (las que requerían la aprobación del Presidente de la República). Para esta instancia, la reforma debía tener un carácter más amplio, hasta “... constituir el poder municipal con esfera propia de acción, con facultades cuyo ejercicio de él mismo dependa, i con agentes i funcionarios exclusivamente municipales, nombrados por el municipio i responsables ante el mismo municipio”. Por ello, el proyecto de la comisión suprimía todas las facultades del Gobernador o Subdelegado, salvo en lo relativo a su papel de Presidente

de la Municipalidad y en su capacidad de vetar decisiones municipales atentatorias al orden público. En resumen, en este proyecto los representantes del Presidente de la República no contaban con ninguna facultad para administrar los municipios y se convertían en una especie de figura decorativa (véase el proyecto en Cámara de Diputados, 39° sesión ordinaria, 1° de septiembre de 1885: 553-554). La nota discordante la puso el diputado Ramón Bañados Espinosa, quien presentó un proyecto alternativo en el cual se restituía al Gobernador y Subdelegado las funciones de jefe de servicio (véase Cámara de Diputados, 9° sesión ordinaria, 15 de diciembre de 1885: 135-136).

El número de proyectos presentados deja en claro que la reforma municipal era una cuestión importante para el sistema político en su conjunto. Sin embargo, una autonomización total del Municipio no era una alternativa viable, al menos para las diferentes mayorías parlamentarias existentes durante los setenta y ochenta. También parecía evidente que, a la par de la cuestión política, había un problema en las arcas municipales y que una opción viable para abordar ambos temas era tratarlos por separado. Muestra de esta lógica es el proyecto presentado en 1884 por el senador Benjamín Vicuña Mackenna, el cual entregaba a los municipios la renta proveniente del pago de patentes (Senado, 16° ordinaria, 7 de julio de 1884: 152).

La asunción de Balmaceda se produjo tras una agria polémica por el poder presidencial para imponer un candidato y organizar su elección (véase Yrarrázabal, 1940 [I]). Incluso, el mismo Balmaceda pareció organizar su elección, enviando un telegrama a los intendentes para preparar las elecciones (Sagredo, 2000). Por eso mismo, el asunto de controlar al Ejecutivo fue una cuestión de la mayor importancia para diversos actores contrarios al bloque liberal de gobierno. Los medios de prensa opositores usaron la situación política de 1886 para presionar al gobierno entrante en pos de la reforma municipal (véase, por ejemplo, *El Independiente*, 21/7/1886, 25/7/1886, 28/8/1886, 24/9/1886, 29/9/1886, 1/10/1886, 15/12/1886; *El Estandarte Católico*, 11/1/1887).

La discusión en la prensa tuvo eco en la decisión del Ejecutivo de preparar un nuevo proyecto de ley. Sin embargo, éste no se enfocó en la reforma política, como se venía pidiendo, sino que abordó la cuestión financiera de los municipios. Los municipios, desde la década de 1830, presentaban problemas de financiamiento. En la segunda mitad del siglo XIX estas corporaciones tuvieron como fuentes de ingreso las contribuciones locales, el

endeudamiento y las subvenciones estatales. En la década de 1880, ya era evidente la existencia de una crisis de endeudamiento (Nazer, 1999: 270-279), cuestión que se agravó en diciembre de 1886, a raíz de la llegada del cólera a Chile. Los municipios debieron pedir préstamos a los bancos para hacer frente a los costos de una serie de obras de saneamiento urbano. Ello los puso, al decir de María Angélica Illanes (2003: 390-392), “en brazos de la banca”. Para enfrentar esta situación fue que el gobierno de Balmaceda redactó un proyecto que buscaba sustituir los impuestos de alumbrado por otro directo sobre la propiedad urbana y que, además, declaraba el pago de patentes como impuesto municipal y unía las policías urbana y rural en un cuerpo, a nivel departamental.

La reforma de las finanzas municipales fue debatida en la Cámara de Diputados en julio de 1887. La intención del gobierno de abordar solamente la cuestión financiera fue criticada por el conservadurismo, el que acusó al “liberalismo refractario que hoy domina el gobierno” de resistir la autonomía municipal (*El Estandarte Católico*, 11/1/1887). Por lo mismo, al llegar el proyecto a la Cámara de Diputados, la arista política de la cuestión municipal apareció de inmediato. El diputado conservador Zorobabel Rodríguez, un católico liberal (véase Correa, 1997), planteó que una reforma como la propuesta por Balmaceda requería que se le diera más libertad a las municipalidades, pues de otra forma estas corporaciones “...quedarán en peor situación de la que está, desde que los gobernadores dispondrán de más rentas que invertir sin la intervención eficaz de las municipalidades” (Cámara de Diputados, 16° sesión ordinaria, 7 de julio de 1887: 228). El diputado conservador Joaquín Walker Martínez dejó en claro que su partido se dedicaría a materializar uno de los puntos centrales de su programa: la autonomía local (Cámara de Diputados, 19° sesión ordinaria, 14 de julio de 1887: 275).

Como se puede concluir tras ver el origen partidario de quienes habían propuesto proyectos de reforma, desde 1867 en adelante, la autonomía local no era una bandera de lucha exclusiva del mundo conservador. Más bien, era una aspiración de aquellos sectores que veían con desconfianza la intervención del Estado, materializado en la figura del Presidente de la República, en terrenos que debían ser, según estas opiniones, controlados por la sociedad.

La propuesta conservadora de avanzar en una reforma municipal más allá de lo planteado por el proyecto de Balmaceda fue recogida por el diputado radical Eduardo

Matte, quien propuso la conformación de una comisión encargada de preparar un proyecto de ley, consensuado por todos los partidos. Esta idea fue aceptada y, en breve, la comisión comenzó a sesionar. En ese momento, el conservadurismo planteó en la prensa la necesidad de avanzar hacia la liberación del municipio de la injerencia del Ejecutivo. *El Estandarte Católico*, el medio oficial de la Iglesia Católica, señaló que el proyecto que se comenzaba a discutir debía tener en cuenta que “...las leyes que regulan el progreso tanto de las sociedades como de los individuos, acaban por fin de hacerle apreciar debidamente los bienes inapreciables de la libertad, estimulándolo al trabajo y a la acción, llenando su espíritu de una gran confianza en sus propias fuerzas y facultades” (*El Estandarte Católico*, 18/7/1887). Según este sector, “...lo que se quiere es que los municipios no estén sometidos en la gestión de los intereses particulares de cada localidad, a la intrusión minuciosa y jeneralmente perjudicial del poder central” (*El Estandarte Católico*, 24/7/1887).

La postura maximalista del conservadurismo chocó con el pragmatismo de otros partidos. Los nacionales, por ejemplo, afirmaban que una reforma radical era inviable, sobre todo porque ella pasaba a llevar los límites puestos por el ordenamiento constitucional, el que consagraba la centralización administrativa en manos del Ejecutivo. Para los nacionales, sin embargo, existía un margen para avanzar y “...dar mayor ensanche a la esfera del poder municipal, de ampliar las facultades que ahora tiene...”. *El Mercurio de Valparaíso*, el medio que presentaba el pensamiento de este partido, afirmaba que, junto con reformar la ley municipal, era necesario darle medios financieros a estas corporaciones, de forma tal que sus atribuciones no fueran ilusorias (*El Mercurio*, 23/7/1887).

Una postura similar era planteada por *Los Debates*, un diario que representaba el pensamiento del gobierno de Balmaceda. Según este periódico, el Gobernador o Subdelegado no podía convertirse en un Presidente de la Municipalidad de carácter decorativo, como se intentó en el proyecto de 1885. Al contrario, debía ser el jefe superior de estas corporaciones, como mandaba la constitución de 1833. Además, recordaba lo fundamental que resultaba que los municipios contaran con un financiamiento capaz de permitirles ejercer sus funciones (*Los Debates*, 25/7/1887, 28/7/1887).

La Libertad Electoral, el periódico de los llamados liberales sueltos o de oposición al gobierno, llamó a los diversos sectores políticos a actuar con altura de miras en esta

instancia y a apoyar la reforma, pues ella significará un triunfo que “...corresponderá a todos, porque la victoria en esta empresa será del país i no de los partidos” (*La Libertad Electoral*, 8/7/1887). Para este medio, representante de los liberales sueltos o contrarios al gobierno, era necesario dejar de lado algunas diferencias entre los partidos, porque la reforma no podía esperar más, o se correría el riesgo de no poder satisfacer las necesidades de las distintas poblaciones del país (*La Libertad Electoral*, 16/7/1887).

El pragmatismo propuesto por *La Libertad Electoral* fue el que se impuso en el trabajo de la comisión parlamentaria a cargo de elaborar el proyecto. En un corto tiempo, esta instancia redactó un proyecto que, si bien avanzó en la liberalización municipal respecto al Ejecutivo, estuvo lejos de materializarse en una completa autonomización municipal, como era el deseo conservador y de los redactores del borrador de 1885. Al momento de presentar el trabajo de la comisión a la cámara, el diputado Matte aseveró que, aunque no se impuso ninguna de las variadas ideas existentes sobre la materia, fue posible llegar a un acuerdo básico que, en su opinión, “... consulta reformas verdaderamente trascendentales que concurrirán eficazmente a la constitución de la autonomía municipal tan necesaria para el correcto organismo i funcionamiento del régimen representativo” (Cámara de Diputados, 41° sesión ordinaria, 27 de agosto de 1887: 597).

La nueva ley de municipalidades mantuvo varias cuestiones de la norma de 1854. Quedó intacta la definición del Municipio como un cuerpo administrativo y se le asignaron las mismas funciones. Una diferencia con respecto a la ley anterior fue la división de competencias en la administración local entre el Primer Alcalde y el Gobernador o Subdelegado. Al primero le correspondía atender materias relacionadas con el alumbrado público, la pavimentación de calles y plazas, el aseo y ornato, los mercados, abastos y mataderos y la diversión pública, además de la promulgación de ordenanzas y acuerdos municipales. El Gobernador o el Subdelegado tenía a su cargo, según lo estipulado en el artículo 34, “...todos los actos de la administración de los ramos o servicios municipales que no han sido confiados al alcalde... i la ejecución de las respectivas ordenanzas i acuerdos municipales” (Chile, 1887: 1365). Debía encargarse, además, de la policía y de seguridad, el nombramiento o destitución de sus funcionarios, con aprobación del Presidente de la República, además de visitar periódicamente la caja municipal y la inspección de la contabilidad.

La ley limitó la capacidad de nivel central de intervenir en los asuntos municipales. El Presidente de la República ya no podía enviar inspectores a los municipios. Tampoco podía nombrar al Procurador Municipal, cuya designación, al igual que la del Tesorero, pasó a ser prerrogativa de la Municipalidad. En lo que el Presidente de la República sí mantuvo su capacidad de interferir fue en lo relativo a las resoluciones municipales. El Intendente o Gobernador podían suspender las decisiones municipales si consideraban que éstas atentaban contra el orden público. Los municipios podían apelar, en caso de desacuerdo, al Consejo de Estado, órgano que también era responsable de dirimir los conflictos de competencias que pudieran surgir entre el Primer Alcalde y el Gobernador o Subdelegado.

El carácter moderado de la reforma cobra sentido si se tiene en cuenta lo difícil que fue generar consensos en los proyectos discutidos durante los años setenta y ochenta. De igual forma, es entendible que, dado el hecho que la ley aprobada fue la posible antes que la deseada, las críticas aparecieron apenas terminó la discusión parlamentaria. Para los más radicales defensores de la autonomía municipal la reforma, aunque era un avance, no lograba “...romper algunas de las muchas ligaduras que la tenían [a la Municipalidad] atada a la omnipotencia del Ejecutivo...” (*El Estandarte Católico*, 1/9/1887). Conservadores, como el senador Luis Pereira, se conformaban pensando que el progreso era una cuestión que se lograba de forma gradual (Senado, 36° sesión ordinaria, 1° de septiembre de 1887: 360). En todo caso, no todos los conservadores fueron tan optimistas. Carlos Walker Martínez condenó el veto de los gobernadores intendentes a las decisiones municipales (Cámara de Diputados, 41° sesión ordinaria, 27 de agosto de 1887: 605), mientras el diputado Balbontín se mostraba escéptico respecto a que la aplicación de la norma fuera fiel a lo planteado en la letra (Ibíd: 607-608).

La reforma de 1887 fue posible porque el conflicto respecto al rol del Estado, aunque latente, no había estallado todavía. El problema, en todo caso, no fue resuelto. En el capítulo final se muestra que, a poco andar esta nueva normativa, el conservadurismo comenzó a presionar por una nueva reforma municipal, la cual tenía como objetivo principal terminar con el control estatal de lo local y entregar este espacio a nuevas instancias, controladas por la clase dominante (véase Illanes, 2003). Cuando el conflicto por el Estado fue evidente, el municipio se convirtió, al igual que en el Chile de la dictadura

de Pinochet, en la piedra angular de una estrategia de desmantelamiento estatal (véase Murdock, 2000).

CONCLUSIONES

A mediados del siglo XIX, la acción estatal tenía un ámbito de acción limitado y carecía de una estructura burocrática muy desarrollada, sobre todo en el nivel local. Ahí, el Estado no contaba con estructuras administrativas instaladas y dependía, principalmente, de representantes que eran nombrados en el nivel central. Ellos, como se ha visto, se apoyaban de las elites locales para cumplir con sus funciones. Estos funcionarios conectaban a las oficinas públicas repartidas por el territorio para prestar servicios con las autoridades que, desde el nivel central, buscaron monitorear estos trabajos, especialmente la implementación de políticas.

La presencia de estructuras con rasgos burocráticos sí se dio en el nivel central. Los servicios en Hacienda, los ministerios y la Oficina de Estadística, por nombrar algunos ejemplos, se crearon de acuerdo a normas que diseñaron las estructuras, definieron las funciones y crearon plantas funcionarias. Sin embargo, estos cuerpos legales, generalmente, normaron a un nivel abstracto. En la década de 1880, al contrario, hubo lo que podría denominarse un avance cualitativo de la burocracia en varias de estas agencias, el que se caracterizó por el hecho que los diseños de estas instituciones fue más profundo, aumentando los detalles en torno a las estructuras organizacionales, las funciones de cada una de estas agencias, los procesos a desarrollar y la forma en que debían implementarse. A ello se debe agregar que, como se ha venido mostrando, la burocratización avanzó hacia terrenos nuevos en los que el Estado no participaba o lo hacía bajo formas no burocráticas.

La tendencia burocratizadora se abrió paso en las últimas décadas del Chile decimonónico, a la par de experiencias europeas (Torstendahl, 1991; Raadschelders, 1998), porque fue concebida como la solución a los problemas operativos que enfrentaba el Estado chileno. Lo que se buscaba era aumentar los niveles de coordinación y las capacidades estatales, y el ideal burocrático se mostraba propicio para ello. Los problemas vividos por los oficiales del Registro Civil para desarrollar el servicio en las localidades y para recibir

inmuebles de manos de las autoridades centrales muestran las penurias que el Estado vivió cuando no contó con una estructura burocrática.

La burocracia ayudó a solucionar problemas operativos, aunque no fue una solución completa. De hecho, existen una serie de reportes que dan cuenta de problemas derivados de las características burocráticas de diversas agencias públicas. Por ejemplo, Pérez de Arce (1896), en un tratado sobre la administración pública chilena, criticaba la organización de la Dirección de Obras Públicas, por contar con un exceso de funciones y por ser un servicio extremadamente centralizado. Por esto, en la década de 1890 se discutió la posibilidad de impulsar una reforma. De igual forma, es posible encontrar en la prensa de la década de 1880 frecuentes críticas al funcionamiento de una institución burocrática, como Ferrocarriles del Estado. Pérez de Arce, por su parte, en el mismo manual planteó que la autonomía de las cuatro secciones de esta institución generaba problemas para el buen funcionamiento de la empresa. A ello se suma que durante las sesiones del Congreso constituyente de 1891 se discutió un proyecto de ley que buscaba salvar el problema.

Otro efecto derivado del proceso de burocratización fue la profundización de la autonomía estatal respecto a la clase dominante. Si en la década de 1850 quedó claro que los intereses de ciertos sectores de este sector podían chocar con las lógicas propias del Estado, en los ochenta esas posibilidades aumentaron, pues la estructuración burocrática del Estado limitó los espacios de discrecionalidad de las autoridades. El proceso desarrollado en Ferrocarriles del Estado y la Dirección de Obras Públicas, en las cuales la gestión quedó radicada en un consejo en manos de ingenieros, demostró esa tendencia en una versión extrema, pues la marcha de esas agencias quedó supeditada al conocimiento experto de sus autoridades.

La burocratización estatal no se dio en un contexto en el cual el estatismo fuera una tendencia fuerte. Al contrario, las ideas dominantes, desde la década de 1860, iban en la dirección contraria. Para sustentar esta cuestión basta tener en cuenta las reformas analizadas en las dos últimas secciones. Ambos casos muestran alteraciones administrativas en campos sensibles para el conservadurismo y la Iglesia Católica y eso pareció ser decisivo para inhibir el desarrollo de estructuras burocráticas. El proceso de burocratización se dio en un contexto en el que la liberalización era un objetivo más importante para el mundo político. De hecho, la reforma municipal recién descrita grafica que la liberalización

administrativa fue un objetivo de sectores tan diversos como el radicalismo y el conservadurismo. De todas formas, valga la aclaración que liberalización y burocratización no fueron conceptos contradictorios. En el Chile de los ochenta se vivió un consenso en torno a ciertas reformas administrativas. Lo que estaba en discusión eran las implicancias políticas que éstas traían (Barría, 2008a: 42). El siguiente capítulo, incluso, revela que la burocratización era funcional con el ideal liberalizador, y se podía constituir en una herramienta para anular la autonomía estatal que la misma burocracia parecía ayudar a consolidar.

CAPÍTULO 5

LA DISCUSIÓN POLÍTICA SOBRE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE BALMACEDA (1886-1888)

Antes de la década de 1880, la presencia estatal se materializaba en la figura del Jefe de Estado y en un grupo de funcionarios y servicios públicos reducidos. La forma de organización burocrática se había desarrollado en el ámbito ministerial y en algunos servicios públicos, pero no alcanzaba a todo el Estado. La expansión territorial de la administración estatal se basó en funcionarios a los que se les encomendaron ciertas funciones, pero no a partir de la instalación de una burocracia. Consecuentemente, la acción estatal no tuvo un carácter antagónico con la sociedad, sino que se basó en consensos con las elites locales, salvo en casos específicos reseñados en el tercer capítulo. Las políticas económicas tampoco eran un foco de conflicto, ya que el modelo de crecimiento hacia fuera, impulsado por el Estado, era compartido por la clase dominante.

Sin embargo, hacia 1880 las cosas cambiaron. Antes ya se mostró que las condiciones socioeconómicas del país llevaron al Estado a impulsar un proceso de burocratización en diversos ámbitos, el que no solamente significó un cambio en la estructura del Estado, sino que también en los temas de discusión política y en la forma en la que se desarrolló el conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso. El primero, en tanto institución, era abiertamente combatido por los partidos, debido a su “omnipotencia”, plasmada, entre otras cosas, en la intervención electoral. Sobre eso, ya existen estudios bastante completos (véase por ejemplo, Yrarrázabal, 1940 [I]; Sagredo 2001b; San Francisco, 2007a).

Sin embargo, ya a mediados de la década de 1880, estos temas “clásicos” se mezclaron con otros nuevos, como los efectos de las políticas económicas (véase capítulo 6) y del desarrollo burocrático. Este capítulo se centra en un aspecto de las reformas administrativas: la dimensión política presente en la discusión de una serie de iniciativas. En específico, se analizan los argumentos que la oposición a Balmaceda esgrimió a la hora de criticar algunos proyectos de ley. Esta perspectiva cobra sentido si se considera que versiones recientes del período, que adhieren a la tradicional interpretación de la guerra civil como una lucha constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, plantean que el crecimiento de la actividad estatal en la época de Balmaceda y la presentación de la figura

presidencial como “...el gran gestor de estas políticas”, tuvo repercusiones políticas contra el mandatario y que, además, el conflicto de fondo apuntaba al control del Estado, especialmente sus recursos políticos para afectar los resultados de las elecciones y los ingresos fiscales (San Francisco, 2007a: 451-453).

Durante el gobierno de Balmaceda existieron dos momentos, en lo que a reforma administrativa se refiere, los que responden a dos lógicas de reforma administrativa identificadas por Skowronek (1982: 16) para Estados Unidos, entre 1877 y 1920. En un primer momento, que va desde 1886 hasta 1889, lo que el gobierno buscó fue adecuar los servicios públicos al nuevo contexto en el que actuaban, o crear nuevas instituciones, para abordar nuevos temas de interés para el Estado. Las únicas excepciones fueron la reforma municipal de 1887, que tuvo un carácter político, pues se intentaba separar a las municipalidades de la esfera de influencia del Presidente de la República, y la ley de incompatibilidades de 1888, que buscó sacar del Congreso a empleados públicos, dependientes del Ejecutivo. Lo que se impuso en la mayoría de las reformas fue una lógica de parche; el objetivo era reformar para responder a los problemas administrativos descritos en el capítulo 4, pero sin alterar el esquema institucional. Desde 1889, la radicalización del conflicto entre Balmaceda y la oposición, llevó a que la discusión sobre reformas girara hacia una reconstitución completa del esquema institucional. Tanto gobierno como oposición levantaron su paquete de reforma, con propósitos distintos. Ello se analiza más adelante. En este capítulo, la atención está puesta en el primer tipo de reformas y la discusión que generaron.

A continuación, a partir de la revisión de las discusiones parlamentarias y los debates en la prensa sobre varios de los proyectos analizados en el capítulo anterior, se analiza qué rol le atribuía la oposición, desde una perspectiva normativa, al Presidente de la República en sus relaciones con la administración pública. Gracias a la división de las reformas en dos momentos, el análisis que se muestra a continuación permite entender cuáles eran las disputas, bajo reglas del juego político normales, respecto a la administración pública.

El rechazo a la figura Presidente de la República y al Estado se sustentaba en el hecho que, para conservadores y liberales sueltos, la existencia de un Jefe de Estado capaz de controlar el aparato administrativo y usarlo como un recurso político, así como para penetrar la sociedad y regularla, era una situación no deseada. Por ello, intentaron imponer

una forma liberal de relación Presidente de la República-administración pública. En el caso de los conservadores, esta actitud apareció tras la exclusión parlamentaria que comenzaron a sufrir en 1873, fecha en la que dejaron de ser favorecidos por la intervención electoral (Valenzuela, 1985). Un contexto de reforma administrativa fue una oportunidad para que este grupo combatiera a la institución presidencial, presentando la dicotomía política-administración como un arma para hacer de la administración pública un espacio autónomo del Jefe de Estado. Como se muestra a continuación, lo que estos grupos intentaron impulsar fue un proceso de neutralización del Estado, tal como se lo entendió en el capítulo 1, a partir de categorías normativas propias de la dicotomía política-administración.

DEBATE EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1887-1889)

En el capítulo 2 se mostró que, desde la década de 1860, la cuestión de la autonomía estatal, encarnada en la figura del Presidente de la República, se convirtió en el principal factor para entender el alineamiento de los diferentes partidos. En ese contexto, la intervención electoral y el poder presidencial fueron los principales puntos de discusión. Se impulsaron reformas constitucionales y se avanzó en la aceptación de prácticas parlamentarias que, de hecho, limitaron a los mandatarios.

En este período, la administración pública no fue un foco de conflicto mayor. Si bien es cierto que hubo funcionarios "... celosos de las prerrogativas de un Ejecutivo potencialmente omnímodo..." como Manuel Montt y Antonio Varas (Jocelyn-Holt, 1998: 443), y que se criticaba el nepotismo, los peculados y el aumento de la burocracia (Góngora, 1981: 19), el aparato estatal administrativo era débil y estaba bajo el control de la clase dominante (Jocelyn-Holt, 1993: 30-32). De esta forma, no era un tema que provocara grandes discusiones.

Sin embargo, en la década de 1880, la administración pública sí comenzó a ser un tema central. El Estado se hizo más visible en la vida de las personas. Como se ha venido mostrando, tras las leyes laicas, aprobadas entre 1883 y 1884, los nacimientos debían ser registrados ante el Estado, lo mismo que las defunciones y los entierros; la acción estatal intentó controlar la expansión del cólera, incluso, cerrando caminos y pasos fronterizos; la mayoría de las líneas férreas eran públicas, al igual que el tendido telegráfico; y la mejora

de las condiciones de ciudades, como Santiago, fue un esfuerzo estatal. Más visible aún era la presencia de la administración pública para el mundo político, el cual debatió, como se verá en el capítulo 6, respecto a la posibilidad que el Estado regulara y orientara, a través de políticas y la legislación, distintos mercados. De igual forma, por las manos de los congresistas pasaban, año a año, proyectos que buscaban reformar servicios públicos, además de la ley de presupuesto. Por último, ya era claro que el Estado era el encargado de administrar la riqueza salitrera, por lo que cualquier expectativa económica de los actores de la clase dominante debía tener en cuenta las estructuras y políticas estatales.

La visibilidad del aparato administrativo llevó al mundo político a debatir en torno a este tema, aunque estas discusiones se desarrollaron en relación al que parecía ser, para los actores de la época, el mayor problema del país: el denominado autoritarismo presidencial. La relación entre desarrollo administrativo y autoritarismo aparece en un contexto en el que gobernaron dos presidentes, como Santa María y Balmaceda, dispuestos a hacer uso de sus facultades, tanto las de hecho, como las de derecho, para dirigir la política desde el Estado. El problema ya no era solamente el de la intervención electoral, sino que además el de un Estado con mayores capacidades para desarrollarla. Santa María, por ejemplo, defendía la “facultad” de intervenir en las elecciones, pues de esa forma se podía conformar un Congreso “eficiente”, que permitiera llevar adelante la actividad de Gobierno (Góngora, 1981: 22). Por su parte, Balmaceda, siendo Ministro del Interior de Santa María, fue constantemente criticado por la intervención electoral. Incluso, parece ser que trabajó en organizar su propia elección.²⁹

Respecto a la cuestión electoral, se acusaba que el crecimiento del Estado permitía repartir una mayor cantidad de puestos en la administración, como recompensa por los

²⁹ Antes de ser ungido candidato, Balmaceda, desde el Ministerio del Interior, comenzó a movilizar la estructura estatal para organizar la Convención que lo nombraría candidato presidencial en enero de 1886. La prensa dio a conocer un telegrama, supuestamente enviado por Balmaceda a los gobernadores, en el cual les consultaba su opinión sobre las elecciones de junio de ese año. Esto causó un conflicto entre el gobierno y la oposición, poniendo en duda el despacho de las leyes periódicas, lo que, a su vez, trajo a colación un debate sobre si era obligatorio despachar dichas leyes o no (Yrarrázabal, 1940 I: 295-296). El telegrama en cuestión decía lo siguiente:

Señor Gobernador.- Confidencial.- El Comité parlamentario de diputados liberales desea conocer las opiniones de sus amigos liberales de convención. Para el efecto sírvase enviar por telégrafo cinco y hasta diez nombres de personas liberales, de posición caracterizada y capaces de dirigir la opinión liberal, para que los amigos de acá se dirijan a ellos y puedan así investigar la opinión dominante en los amigos liberales de toda la República. Proceda con presteza y por telégrafo.- Balmaceda (citado en Sagredo, 2000: 231).

trabajos de intervención (Yrarrázabal, 1940 [I]: 313). Sin embargo, el debate no terminaba ahí, pues, como queda claro con el trabajo de Sater (2003) sobre el combate a la viruela en el Chile de 1880, los actores políticos se daban cuenta que el Estado estaba adquiriendo la capacidad de regular por sí mismo la vida social y de dirigir el desarrollo del país

En los años que se aprobó la gran mayoría de las reformas analizadas en el capítulo anterior y en éste, Balmaceda contaba con una favorable imagen en la opinión pública. Por ejemplo, *El Ferrocarril*, el principal periódico de la época, destacaba la “fecunda labor administrativa” del gobierno, y señalaba que Balmaceda había impuesto “la discreción y la cordura como normas del gobierno de Chile” (citado en Sagredo, 2001b: 422). Este apoyo también se expresaba en el Congreso. El gobierno contaba con el apoyo de 23 senadores, en tanto 6 eran de oposición. En la Cámara de Diputados, 94 congresales eran balmacedistas, mientras que la oposición estaba conformada por 29 diputados (Blakemore, 1974: 123).

El escenario se asemejaba, en 1887, a la descripción presentada por Yrarrázabal:

...el panorama político se mostraba perfectamente definido: de un lado la mayoría numerosa y resuelta a la que atraía y mantenía fiel el imán de las elecciones de marzo del 88 y, del otro, una minoría, de conservadores en su mayor número, que no otra cosa sino una guerra decidida podía esperar del Gobierno en ese acto (Yrarrázabal: 1940 [I]: 340).

Fue en ese contexto en el que se impulsó la reforma de la administración pública. Ésta se había convertido en uno de los objetivos de Balmaceda. En su primer discurso frente al Congreso Pleno, con motivo del inicio del trabajo legislativo, el 1º de junio de 1887, el Presidente de la República declaró estar preparando proyectos en materia ferroviaria y educacional, además de anunciar reformas judiciales, en el ramo de Guerra y Marina y en el ámbito municipal.

En estos esfuerzos, Balmaceda contó con el apoyo de la mayoría del Congreso. Por ejemplo, en la discusión de la reforma ministerial, aprobada en 1887, quedó claro que existía un consenso dentro del mundo político respecto a que la administración pública debía ser reformada y a la forma en que se debía avanzar (Barría, 2008a: 37-38). El único grupo que se opuso a las reformas de Balmaceda fue el Partido Conservador, el que, en todo caso, esgrimía razones de carácter político antes que administrativo. Esta actitud es entendible pues, hacia 1888, el conservadurismo era el principal opositor. Las críticas que Zorobabel Rodríguez, diputado conservador, levantaba contra el gobierno, permiten

entender la postura conservadora. Haciendo una evaluación de los dos primeros años de Balmaceda señalaba que "... ya nota todo el mundo un desorden administrativo, una tendencia al absolutismo presidencial que contrista los ánimos...". Ese año, se sumó a la oposición el Partido Nacional. Eduardo Mac Clure, diputado nacional, también mostraba críticas al gobierno. En su opinión, la marcha político-administrativa del país no se encontraba en buen pie, por el excesivo poder presidencial. Al respecto, planteaba que:

Casi no haga cargo al Presidente que así ejercita este poder omnímodo que se deja sentir en todos los actos de la administración pública, pues no hay alma bastante bien templada que, llegando a las alturas, sea capaz de mantener severa e inquebrantable la integridad de sus principios ante la postración de los partidos y de los hombres (citados en Yrarrázabal, 1940 [I]: 389, 395).

Estas posturas fueron minoritarias en el período en el que Balmaceda aprobó el primer paquete de reformas. La crisis política se hizo evidente en 1889 (ver capítulo 7). A partir de ese año ya no era posible aprobar reformas administrativas con el concurso parlamentario. Por ello, el segundo paquete de reformas solamente será discutido en el Congreso Constituyente, creado por Balmaceda en 1891.

TRES VERSIONES DE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

Las disputas políticas respecto al papel que le cabía al Presidente de la República y al Congreso en el manejo de los asuntos públicos llevaron a que en el Chile decimonónico se vislumbraran tres visiones en torno a cómo debían relacionarse política (o gobierno) y administración: una presidencial; una liberal y una última que puede ser catalogada como antiestatal.

La versión presidencial estuvo en pie desde la consolidación del Estado, en la década de 1830. Basada en el arreglo institucional que se conformó en esa época, entregaba un papel preponderante a la figura del Presidente de la República, concentrando en él una gran cantidad de atribuciones. Era él quien tomaba las principales decisiones políticas en el país y, a la vez, tenía a su cargo la ejecución de las mismas. En esta versión, la administración pública era un espacio estatal bajo el alero y subordinación del Jefe de Estado y, por ende, él tenía la potestad de realizar los nombramientos que no requerían el concurso de otros

poderes del Estado; es decir, la gran mayoría de los empleos públicos. Además, en esta visión, le cabía al Presidente de la República una importante responsabilidad, a través de los ministros de Estado –figura que respondía a su exclusiva confianza, según lo expresaba la constitución de 1833– en lo referente al control del funcionamiento de las agencias públicas. Estas facultades le permitían, por ejemplo, organizar las distintas oficinas públicas sin el concurso del Congreso, a través de la dictación de reglamentos. En resumen, en esta visión tradicional no existía una distinción entre gobierno y administración como dos ámbitos separados. De modo contrario, la versión tradicional tenía como característica central que el primer mandatario era capaz de controlar el ámbito administrativo.

Las dos versiones restantes respondían a un pensamiento político liberal. En la segunda mitad del siglo XIX, se fue haciendo más clara una postura liberal que planteaba que el Estado debía participar en la menor cantidad de esferas sociales posibles. Se consideraba que una de las funciones principales que éste debía cumplir era la de generar las garantías para que el sector privado fuese el motor del crecimiento.³⁰ Esta idea era apoyada por los grupos conservadores, pues en ella veían una herramienta para combatir los riesgos de la autonomía estatal. Por ejemplo, Zorobabel Rodríguez, mostraba su preferencia por:

Gobiernos exclusivamente contraídos a velar porque nadie atente contra el derecho ajeno, a mantener la paz y la seguridad y el orden en el interior y en las fronteras, a administrar los bienes de la nación y a recaudar los impuestos que el desempeño de aquellas importantísimas tareas demande. ...Mientras no haya violencia o fraude, lo mejor que los Gobiernos pueden hacer, lo que deben hacer para mantenerse en el terreno que le es propio es: ponerse al balcón y dejar pasar (citado en Correa, 1997:409).

Como a partir de la segunda mitad del siglo XIX la elite política empezó a ver al Presidente de la República como una figura que podía atentar contra la libertad –entendida como espacio controlado por los individuos y no por el Estado–, sus facultades en el ámbito administrativo comenzaron a ser cuestionadas. El restar las capacidades de intervenir en la administración era una forma de combatir la “omnipotencia” del mandatario. Esta idea se basaba en la existencia del gobierno y la administración como dos conceptos distintos.

³⁰ Sobre las concepciones de Estado, resulta interesante el pensamiento que comenzó a presentar la elite de Valparaíso. A través de *El Mercurio*, ella criticaba a la elite santiaguina por vivir del gobierno. Los porteños, al contrario, abogaban por gobiernos baratos, señalaban que la burocracia era un lastre, pero consideraban que el Estado debía constituir ferrocarriles. Además, favorecían la reducción del tamaño del Estado y la existencia de una administración pública “...con pocos funcionarios, pero bien retribuidos, concentrando la responsabilidad y simplificando la administración” (Lorenzo, Harris y Vásquez, 2000: 119).

Surge, de esta forma, una versión liberal de la relación política y administración. A diferencia de la mirada antiestatal, que se muestra a continuación, en la versión liberal no aparecía un cuestionamiento de fondo al rol del Presidente de la República; solamente se colocaban límites a sus esferas de injerencia. Quizás el principal exponente de esta interpretación fue Hermógenes Pérez de Arce Lopetegui. Este académico, funcionario público y Ministro de Estado, durante la gestión de Domingo Santa María (1881-1886), planteaba que la administración pública debía ser entendida como:

...el conjunto de resortes con los que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar jeneral, dentro de los límites racionales que una sana apreciación atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de la actividad individual, ni sacrificar sus garantías (Pérez de Arce, 1884: 15).

Pérez de Arce diferenciaba las funciones de gobierno de las administrativas. Planteaba que gobernar se relaciona con:

...reir los intereses generales de la nación' (sic) representarla en sus relaciones con el extranjero, tomar participación en la formación de las leyes, dar unidad a la acción política del Estado, dirigir los intereses colectivos de los ciudadanos, concentrados en un sólo interés común.

En tanto que administrar significaba ejecutar los actos necesarios para dar cumplimiento a las leyes “cuya dirección superior tiene el Gobierno, sin descender éste a los detalles que exigen su ejecución, i que corresponden a los funcionarios administrativos” (Pérez de Arce, 1884: 14).

En esta línea de pensamiento, no solamente se establecían límites a la acción del Estado, sino que también se le restaba al Jefe de Estado la capacidad de entrar al ámbito de ejecución de las decisiones, propio de los funcionarios públicos.³¹ Esta versión liberal significaba una neutralización de la administración pública, toda vez que evitaba que ella fuese un recurso a favor del Presidente de la República. Sin embargo, esto no implicaba una redefinición radical del rol del primer mandatario dentro de la política chilena decimonónica. Una transición desde la visión tradicional a una liberal podría haberse dado

³¹ Otros autores chilenos, en décadas posteriores a Pérez de Arce, siguieron el mismo camino de establecer la distinción entre gobierno (o política) y administración desde una perspectiva normativa, en la que el ideal era una administración libre de las influencias de la política. Véase, por ejemplo Quezada (1893) u Ossa (1904).

sin alterar el ordenamiento político, a través de la definición de ciertas limitaciones para el Presidente de la República, por ejemplo, haciendo más complejos y menos discrecionales los mecanismos de selección de empleados públicos o de organización del trabajo interno de las oficinas.

Sin embargo, la versión antiestatal sí implicaba un cuestionamiento profundo a las bases de la organización política. Esta visión podría haber sido catalogada como liberal parlamentaria. Sin embargo, se ha optado por la primera de las denominaciones pues la opción parlamentaria que la elite levantó, en contraste al presidencialismo, tenía como principal inspiración la desconfianza al Estado y su objeto central era su reducción y control (lo que sí era liberal). El parlamentarismo era funcional a esos objetivos pero no era un fin en sí mismo. Lo que la versión antiestatal buscaba era la ampliación de los espacios no estatales dentro de la sociedad. En ella existe una concepción liberal de la sociedad civil según la cual el Congreso era el lugar en el cual la sociedad (la clase dominante, en específico), podía controlar al Estado administrativo.

En esta versión, la relación política y administración estaba definida por el tipo de régimen de gobierno. Hacia finales del gobierno de Balmaceda, se desarrolló una discusión político-académica respecto a si en Chile existía un régimen parlamentario (postura apoyada por los opositores a la figura del Presidente de la República) o uno “representativo” (idea defendida por Julio Bañados Espinosa, uno de los principales colaboradores del Presidente). Esta discusión, que comenzó a desarrollarse en 1888, permite entender por qué la oposición intentaba, en medio de la discusión de las reformas administrativas, restarle competencias al Presidente de la República para controlar las oficinas públicas. En su obra *Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo*, Julio Bañados Espinosa plantaba que en el parlamentarismo “... la dirección efectiva de los negocios públicos residen en el Parlamento que la hace ejercitar por medio de Ministerios responsables apoyados por el partido de mayoría”, mientras que en el “...sistema representativo o Gobierno del Presidente, estriba en la dirección de los negocios públicos por medio de poderes autónomos, con facultades propias, con independencia entre sí, responsables y con funciones claras y netamente demarcadas” (citado en San Francisco, 2004: 354). Así, el Congreso se elevaba como el lugar desde el cual se podía controlar al Estado administrativo. En esa lógica, el control de la administración vía Congreso podría

ser considerado como la búsqueda de hacer de la administración un espacio, si no de libertad –debido a que, por definición, es parte del mismo Estado– sí de control sobre el Presidente de la República o uno donde éste no puede contar con capacidades para actuar por sí sólo.

Quienes con más fuerza propiciaron esta postura fueron los conservadores. Una vez que salieron del gobierno, en 1873, adoptaron posiciones muy cercanas al liberalismo político. Éste les era útil en su intento por restarle poder al Presidente de la República, gracias a principios como la libertad de educación, asociación y electoral (Serrano, 2000: 125).

En este contexto, no extraña que los conservadores intentaran liberalizar la administración pública, hasta sacar de ese ámbito al Jefe de Estado. La neutralidad administrativa, como se mostró en el primer capítulo, permite a los desplazados del poder, como los conservadores chilenos, limitar la actuación de quienes sí lo ostentan, al poner en entredicho algunos de sus recursos políticos. Sin embargo, como difícilmente podrían imponer la versión antiestatal, entre otras cosas, porque la visión tradicional llevaba más de cincuenta años operando, reforzándose y generando beneficios para sectores dispuestos a defenderse, quienes abogaban por un arreglo antiestatal durante la discusión de las reformas, se movieron entre la ampliación de las facultades del Congreso y el establecimiento de normas que permitieran una transición desde una versión tradicional de relación de la política y la administración a otra que, al menos, fuera liberal.

Lo que los conservadores buscaban era hacer de la administración una esfera independiente del Presidente de la República. Esto quedó claro en momentos en los que se discutió la organización del Servicio de Vacuna. *El Independiente*, el medio oficial del partido, señaló que “las mui elementales nociones de buen gobierno” aconsejaban diseñar esta oficina en “... una escala mas o menos rigurosa de dependencia, de tal suerte que el nuevo servicio marche por sí sólo sin entorpecimientos, bajo la dependencia natural del Ministro de lo Interior”. Esa era, para el conservadurismo, la “...organización lógica de todo poder público” (*El Independiente*, 5/8/1887). Las “mui elementales nociones”, en la lógica conservadora, retiraban al Jefe de Estado de la marcha del servicio, estando éste bajo la dependencia del Ministro y, por añadidura, del Congreso.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Buscando defender la existencia de un espacio no estatal dentro de la sociedad, los conservadores se mostraron contrarios a las intenciones de Balmaceda respecto a emprender un programa de reformas administrativa. Al respecto, *El Independiente* planteó que los proyectos de reforma del gobierno se basaban en:

...Una falsa noción de lo que es la ley i del terreno donde puede ejercer su imperio, [que] viene haciendo que cada día veamos restringirse mas i mas el círculo inviolable en que la naturaleza quiso que el individuo en sociedad ejerciera sus derechos. Según las teorías aceptadas por el liberalismo, al Estado, armado de la ley, aunque ésta sea usurpadora, le es lícito todo; por lo cual no es extraño que muchos de los proyectos presentados ahora al Congreso, como otros anteriores que tienen igual origen, no tengan otro fin que ensanchar mas todavía las facultades del Estado con perjuicio i usurpación de las que la naturaleza ha dado al individuo para vivir, desarrollarse i progresar. Al paso que se camina, el Estado, armado de la ley, llegará pronto a ser en Chile el dispensador único de toda luz i de todo bien.³²

El periódico afirmaba que la experiencia “...nos enseña que a menudo el Gobierno, lejos de ser *la razón pública en acción*, suele ser el gran causante de males que el Congreso debe prever i corregir” (*El Independiente*, 14/6/1887).

Ante la decisión del gobierno de marchar hacia la “... reforma de nuestro modo de ser administrativo, introduciendo en el reformas que lo alteran sustancialmente...”, los conservadores consideraban que no bastaba que se presentaran una serie de proyectos que “...se sucedan unos a otros sin intermitencias...”. Lo necesario era que las reformas fueran adecuadas a las necesidades existentes y que, efectivamente, significaran una mejora, “...además de consultar la libertad a que todos tenemos derecho i que todos imperiosamente reclamamos, sean practicables atendida nuestra situación financiera” (*El Independiente*, 16/8/1887).

En este marco de defensa de los espacios no estatales, se entiende que en la discusión parlamentaria de las reformas administrativas propiciadas por Balmaceda, las críticas conservadoras tuvieron un tono liberal y que esgrimieran la neutralidad de la administración, en otras palabras la separación entre política y administración, como punto central de sus posturas frente a los proyectos del gobierno.

³² El mismo artículo, incluso, hablaba de los “disfrazados socialistas del Gobierno”.

Las objeciones que surgieron en materia administrativa por parte de la oposición a Balmaceda, se enfocaron en las siguientes cuestiones: 1) Se criticaba que el Presidente de la República tuviera amplias facultades, afectando, incluso, a otras instituciones; 2) Se atacaba el uso de la potestad reglamentaria presidencial para crear agencias administrativas y fijar el modo de funcionamiento de éstas; 3) Se condenaba el papel que tenía el Presidente de la República en el nombramiento del personal administrativo, así como el lugar que los empleados públicos tenían en el proceso político, principalmente, en el desarrollo de las elecciones.

Los críticos a estos proyectos, al levantar los puntos recién mencionados, no intentaron imponer una visión antiestatal en la relación entre el Presidente de la República y la administración pública, probablemente, porque hasta 1890 no contaban con la fuerza para hacerlo. Sin embargo, como se muestra a continuación, sí buscaron incorporar mecanismos que aminoraran la influencia presidencial sobre la administración.

Las atribuciones del Presidente de la República

En la discusión de varios proyectos, como el que creó el Tribunal de Cuentas o la reforma ministerial de 1887, algunos parlamentarios de oposición creyeron ver ciertos riesgos que el Presidente de la República obtuviera, en caso de ser aprobadas las propuestas, facultades que correspondían a otros poderes del Estado. En sus alegatos, aparecía la idea de la separación de los poderes, como un recurso liberal para evitar la concentración de poderes en un poder del Estado en desmedro de otros.

El diagnóstico generalizado en los sectores opositores a la figura del Presidente de la República destacaba que éste absorbía todos los poderes y la capacidad de iniciativa en el ámbito nacional. Ello, según estas voces, inhibía a la sociedad a actuar por sí sola. Estas críticas se concentraban, principalmente, en la situación de los municipios. La primera ley municipal, dictada en 1854, sentó las bases para el control de estas corporaciones por parte del Ejecutivo. En 1860, se reformó la ley, sin cambiar esta situación. Como se mostró en el capítulo anterior, en 1867, 1875, 1877, 1882 y 1885, se intentó, sin éxito, terminar con esa situación (véase también Illanes, 2003). En 1887, en el contexto de una discusión de reforma que bajó el nivel de control presidencial, las críticas al peso presidencial en los

municipios se hicieron presentes. El senador Eulogio Altamirano acusó al Jefe de Estado de inmiscuirse en los “más nimios asuntos”. Para el parlamentario,

La poderosa centralización que nos rige hace que el niño, junto con despertar a la vida de la razón, comience a darse cuenta de que están en la Moneda la cabeza i el corazón, la sangre i los nervios del país.

Dado el control municipal por parte del Gobernador (representante del Presidente de la República), Altamirano afirmaba que en estos cuerpos no valía la pena “...hacer esfuerzos para alcanzar un puesto en el Municipio, puesto que allí ni se gobierna, ni se administra, ni se hace justicia: todo está reservado al Presidente de la República” (Senado, 36° sesión ordinaria, 1° de septiembre de 1887: 361).

Opiniones en la misma línea se expresaron en la prensa, a raíz de la discusión de otros proyectos. *El Estandarte Católico*, medio de prensa oficial de la Iglesia Católica, criticó la acumulación de facultades en el nivel central, las que hacían del Jefe de Estado “... un monarca casi absoluto, un poder que todo lo absorbe (sic) i sin el cual no puede moverse ni el último resorte de la maquina administrativa” (*El Estandarte Católico*, 5/8/1887). Por la misma razón, *El Independiente* describió al Presidente como un “autócrata con banda tricolor al pecho” (*El Independiente*, 26/5/1885).

Para el conservadurismo, así como para el liberalismo fuera de la coalición de gobierno en la primera parte del gobierno de Balmaceda, el Estado debía cumplir funciones limitadas,³³ especialmente las relativas a combatir males sociales, como los desórdenes o la violencia que amenazaba el orden social. Incluso así, los conservadores veían al gobierno como uno más de los males sociales. Por ello, planteaba que éste:

...no debe intervenir en las leyes del movimiento social... su *oficio* más que en adoptar ideas temporales: su función es seguir el siglo (el desarrollo de la idea) y de ningún modo intentar dirijirlo... é importa restringir su dominio restringiendo cuanto se pueda el círculo de acción del Estado.

³³ Por lo mismo, se criticaba al Estado cuando éste contaba con atribuciones más amplias que las que se consideraban necesarias. En la prensa de la época abundan ejemplos de críticas hacia lo que se denominó como “tutela” del Estado, pretensiones “paternales” o tiránicas. En específico, estos argumentos eran utilizados para rechazar intentos de regular el funcionamiento del mercado, como el farmacéutico (*El Independiente*, 2/10/1886), la existencia de las inspecciones a las sociedades anónimas (*El Ferrocarril*, 4/4/1886), así como para fustigar proyectos que buscaban obligar a la población a realizar acciones en nombre del interés general, como la vacuna obligatoria (*El Independiente*, 21/7/1886).

En opinión del periódico de la Iglesia Católica, quienes creían en la acción estatal, los liberales de gobierno, “En su celo excesivo, estarían dispuestos á abandonarlo todo en manos del Gobierno: política, elecciones, comercio, agricultura, educación, en una palabra, cuanto se refiere al progreso del país en todas las esferas de su actividad” (*El Estandarte Católico*, 27/7/1887). En contraposición, los conservadores afirmaban que no era posible “...aumentar ni un ápice las facultades, ya excesivas i exorbitantes de que dispone el poder ejecutivo”. El límite a esas capacidades debía lograrse a través del Congreso. Por lo mismo, desde ese cuerpo debía concentrarse en vigilar que el Ejecutivo no excediera los límites impuestos en la constitución (*El Estandarte Católico*, 15/7/1887).

La resistencia a lo que los conservadores y los liberales sueltos consideraban un aumento de atribuciones llegó a tal punto que se enfocó en cuestiones menores, que según estos sectores tenían implicancias en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Un ejemplo se encuentra en el rechazo expresado por la *La Libertad Electoral* a que el Jefe de Estado llamara a un concurso público para adquirir una serie de muebles para su secretaría. Argumentaba el periódico que los ministerios eran las únicas secretarías establecidas en el marco institucional, por lo que no existiría la Secretaría de la Presidencia. Junto a ello, este medio afirmaba que los únicos gastos estipulados en las partidas presupuestarias para la oficina presidencial eran los que se referían a artículos de oficina, por lo que la compra de muebles en cuestión sería ilegal (*La Libertad Electoral*, 11/10/1886).

Por la misma razón, en la discusión de la reforma ministerial de 1887 se criticó que el Presidente de la República tuviera la facultad de nombrar empleados en su despacho y crear oficiales supernumerarios. Según el diputado Barriga, el Presidente se arrogaba facultades propias del Congreso. Para él, la negativa a que el Presidente tuviera empleados propios era justificada debido a que el mandatario actuaba a través de sus ministros (Cámara de Diputados, 6° sesión ordinaria, 16 de junio de 1887: 95). Lo que Barriga hacía era poner, finalmente, en discusión si el Jefe de Estado podía actuar de manera autónoma o si requería el concurso de la clase social que copaba el Congreso.

En el mismo proyecto de reorganización ministerial, el artículo que estipulaba la creación de la figura del Subsecretario generó un debate en torno a las capacidades del Congreso para ejercer control sobre la gestión de gobierno. En el Senado, la Comisión de

Gobierno rechazó que los subsecretarios pudieran asistir a las sesiones del Congreso. Para algunos congresales, como el liberal Altamirano, esta situación haría ilusorias las capacidades fiscalizadoras del Congreso, pues en caso de llamar a un Ministro a contestar una interpelación, éste podría enviar a su Subsecretario. La Comisión de Gobierno del Senado, incluso, propuso eliminar el artículo en cuestión, agregando que aunque éste fuera constitucional y se aprobara dicha facultad, en la práctica no debía ser aceptada (Barría, 2008a: 33).

La lucha contra el aumento de las facultades presidenciales no solamente se limitó a la relación del Ejecutivo con el Legislativo, sino que también en lo relativo al Poder Judicial. En 1888, cuando se aprobó el proyecto de ley que estableció el Tribunal de Cuentas, éste fue tildado de inconstitucional. Según el diputado Parga, miembro de la bancada conservadora, el Jefe de Estado estaba tomando para sí funciones propias de la judicatura. Colocando en el debate la doctrina de la separación de poderes, afirmaba que el Tribunal de Cuentas no podía estar en la esfera del Ejecutivo, porque el Presidente de la República no podía ejercer funciones judiciales (Cámara de Diputados, 42° sesión extraordinaria, 3 de enero de 1888: 709).

Los ejemplos hasta aquí presentados se relacionan con el constante intento, durante la segunda mitad del siglo XIX, del Congreso por evitar el aumento del rango de acción del Ejecutivo a esferas de otros poderes del Estado. En la década de 1880 surgieron nuevas situaciones que llevaron a que este debate entrara a otros terrenos. El primer caso, y quizás el más claro, es el de la salud pública, analizado en el capítulo 3. La resistencia a la vacuna obligatoria seguía presente en 1886. En el Senado el debate giraba en torno a la voluntariedad de la misma y la posibilidad de exigirla como requisito para optar a beneficios entregados por el Estado, como el ingreso a las escuelas públicas (*El Independiente*, 21/7/1886). Ni conservadores ni liberales sueltos estaban dispuestos a permitir que el Estado pudiera obligar a la población a vacunarse. Para *El Independiente*, el proyecto era una “...negación audaz de las garantías individuales, del respeto a los hogares y de la dignidad de la persona humana”. Asimismo, planteaba que el Estado “... no puede tener derecho de imponer a los ciudadanos lo que él estima mas propio a la conservacion de la salud, o a la adquisicion de la fortuna, de la virtud, de la ciencia de la felicidad” (*El Independiente*, 21/7/1886).

La Libertad Electoral, en tanto, consideraba que “... en la inmensa suma de facultades que posee el presidente de la República i que, como acabamos de experimentarlo, suelen pesar sobre el país con una fuerza abrumadora e invencible...” resultaría imprudente permitir que el Jefe de Estado, a través de sus agentes, entrar a los hogares para contabilizar los vacunados y castigar a los infractores de la ley (*La Libertad Electoral*, 16/7/1886).

Sin embargo, ante la rapidez de propagación y la magnitud de la epidemia del cólera, a finales de 1886, las consideraciones respecto a la libertad individual dieron paso a la aceptación de la acción estatal en materia de salud. Incluso los sectores más contrarios a la acción estatal, aceptaron, y hasta aplaudieron, medidas, como el cierre de la frontera, tomadas por el gobierno de Balmaceda para evitar el ingreso de la enfermedad a Chile, desde Argentina (*El Independiente*, 5/12/1886; *La Libertad Electoral*, 10/12/1886).

Esta postura, no obstante, giró rápidamente a un rechazo del proyecto de Policía Sanitaria que permitía al Presidente de la República dictar medidas para enfrentar epidemias, entrar a recintos privados y tomar posesión de bienes en nombre de la utilidad pública (finalmente, se estableció que requeriría el acuerdo del Senado). Según *El Independiente*, gracias a este proyecto, “El Jefe de Estado habria pasado a ser el señor de haciendas, el confiscador arbitrario i la negacion constante de la estabilidad de nuestras leyes” (*El Independiente*, 24/12/1886). También se acusó que la iniciativa habría llevado al país a una “despótica dictadura” (*La Libertad Electoral*, 17/12/1886).

En opinión del conservadurismo:

...los ciegos adoradores del fetiquismo político habrian de querer aprovechar esta no esperada i felicísima coyuntura para regular al Jefe de Estado el nuevo i flamante título de Unico i Gran Esterminador de plagas, epidemias i contajios. Los que creen que no solo del Gobierno provienen toda la luz i todo bien no habian a su vez de querer entregar así no más i por malos que sean los tiempos que corremos, su libertad i su hacienda al nuevo dios civil, improvisado, por obra del susto i del espanto como providente dispensador de la salud i de la vida (*El Independiente*, 22/12/1886).

La polémica se levantó también a mediados de 1887, en momentos en los que se discutía el proyecto de ley que organizaba el Servicio de Vacuna. El conservadurismo se opuso al proyecto por varias razones. La primera, porque consideraba que la salud era materia a cargo de las municipalidades. En segundo término, porque el proyecto entregaba

tales funciones al Ejecutivo, que preparaba los elementos para el surgimiento del despotismo y dejaba al ser humano sin voluntad propia. Al respecto *El Independiente*, afirmaba que:

...no contento el liberalismo autoritario con entrabar la acción de los particulares en sus asuntos pecunarios, nombrando delegados que vijilen las operaciones de las sociedades, i en infinidad de asuntos locales, centralizando en un solo poder la agencia de negociados que deben administrarse libremente por los pueblos, quiere todavía, en su paternal bondad, hacernos el bien poco ménos, o poco mas, que por la fuerza, ya que somos una recua de ignorantes i una manada de ingratos, i para ello valiéndose de los medios que le pida su insaciable apetito de dominación, aun cuando sean contra las mas elementales nociones de buen derecho (*El Independiente*, 24/6/1887).

El desarrollo de las obras públicas también estuvo bajo la mirada de los opositores a Balmaceda. En este campo surgió una polémica a raíz de un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, el cual facultaba al Presidente de la República a entregar, con acuerdo del Consejo de Estado, concesiones de ferrocarriles a vapor, telégrafos y teléfonos, a particulares que cumplieran una serie de requisitos establecidos por el mismo proyecto. El conservadurismo calificó de inconstitucional el proyecto, toda vez que la concesión era materia de ley. De igual forma, se criticó que el Presidente de la República se convirtiera en juez de las disputas derivadas de las expropiaciones requeridas para impulsar los proyectos concedidos. Así, el Jefe de Estado se estaría arrogando funciones legislativas y judiciales.

Peor aún, señalaba *El Independiente* que, de aprobarse tal proyecto, todo pasaría a ser expropiable mediante decreto (*El Independiente*, 7/7/1887, 15/7/1887). Como se muestra a continuación, la referencia a los decretos no fue casual, sino que apuntaba a otro punto que provocaba tensión entre Balmaceda y la oposición.

La organización y reforma administrativa vía decreto

Dentro de la constitución de 1833 existían dos artículos que, en la década de 1880, fueron utilizados tanto por los sectores de gobierno como por la oposición para legitimar y condenar, respectivamente, una modalidad de creación y organización de los servicios públicos: el decreto. Por una parte, la normativa constitucional estableció que solamente mediante una ley era posible “Crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones...” (Artículo 37, n° 10). La

constitución también le entregaba al Jefe de Estado la atribución especial de “Espedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes” (Artículo 82, n° 2).

Durante gran parte del siglo XIX, se dio una relación entre ley y decreto que funcionó de la siguiente forma. En las leyes de presupuesto, se definían fondos para crear nuevos servicios que, con posterioridad, fueron creados y organizados por decreto. Como destacó alguna vez Valentín Letelier, diversos servicios, como Correos y Telégrafos, los ferrocarriles, el Cuerpo de Ingenieros Civiles, la Oficina Estadística, o la Oficina Hidrográfica, siguieron este camino (Letelier, 1917: 489-490, 1940: 90). Julio Heise (1974: 51, 311) afirma que esta práctica, en lo referido a los empleados no remunerados, surgió en la segunda mitad del XIX, ampliándose a los remunerados en el contexto excepcional de la guerra del Pacífico y que en los años posteriores sirvió para aumentar las plantillas de la administración pública. Sin embargo, como muestran los datos presentados por Letelier y algunos otros entregados por autoridades del Estado en la década de 1890, esta práctica no fue ni aislada ni excepcional, sino que una forma común para conformar gran parte de la estructura administrativa del Estado decimonónico.³⁴

³⁴ En un debate parlamentario sobre la legalidad de esta modalidad de creación de servicios, durante 1892 el ministro Del Campo, por ese entonces a cargo de la cartera de Justicia e Instrucción Pública, presentó un listado de servicios creados a través de la ley de presupuesto.

En Interior, se contaban los casos de la mayor parte de la red de oficinas de Correos, la Dirección de Telégrafos y sus oficinas, la beneficencia, los médicos de ciudad, el servicio dedicado a la vacunación y la Imprenta Nacional. En palabras del Ministro, casi todos los servicios entraban en esa categoría, salvo las intendencias, la Oficina de Estadística y una parte de Correos.

En Relaciones Exteriores estaba el caso de la sección de Colonización, a la que se sumaban todas las legaciones.

En Justicia se incluía, aparte del Registro Civil, todo el cuerpo de profesores de la educación primaria y secundaria, todo el preceptorado, los rectores de liceos, la Biblioteca Nacional, el Observatorio Astronómico, el Museo Nacional, el Jardín Botánico, el Conservador de Música y las escuelas normales. Se exceptuaban el Registro Civil, los sueldos del Poder Judicial, del Rector de la Universidad de Chile, los decanos de las facultades y de la Inspección de Escuelas.

En Hacienda, algunos empleados auxiliares y subalternos. A estos casos se debe agregar, tal como lo recordó el senador Cuadra, la Oficina de Contabilidad, creada en 1872 y que no tuvo una ley especial hasta 1883.

En Guerra y Marina estaban en esta situación el servicio de Parque y Maestranza, la Escuela Militar, la Academia de Guerra, la Guardia Nacional, la Intendencia y Comisaría del Ejército, la Comandancia General de Marina, la Mayoría General del ministerio, los arsenales de marina, la Sección de Torpedos, la Escuela Naval, el Buque Escuela de aprendices de marineros, la Oficina Central de Faros y las capitanías de puertos, así como parte de las gobernaciones marítimas.

Por último, en el Ministerio de Industrias y Obras Públicas se contaban la Sociedad Nacional de Agricultura, el Instituto Agrícola, la Sociedad Agrícola del Sur, la Sociedad Nacional de Minería, la Sociedad de Fomento Fabril, la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela Profesional para Niñas y la de caminos (Senadores, 54° sesión extraordinaria, 28 de diciembre de 1892: 761-764).

Como se manifestó en el capítulo anterior, durante lo que se ha llamado la primera etapa de la administración pública, la voluntad presidencial se imponía frente a la legislación (Urzúa y García, 1971). En términos prácticos, la combinación de los dos artículos constitucionales antes mencionados deja en claro que, aunque la constitución era clara en señalar qué debía ser materia de ley y qué podía ser establecido por decreto haciendo uso de la potestad reglamentaria, la práctica de dichas distinciones no era tan clara.

Durante el gobierno de Balmaceda, la creación de servicios a través de la ley de presupuesto y un posterior decreto fue una práctica habitual. En 1887, se creó la Delegación Fiscal Salitrera y dos años después se actuó de la misma forma para el nacimiento de la Dirección General de Prisiones, el Consejo Superior de Higiene y el Instituto Pedagógico. En 1890, en tanto, se creó por la misma vía la Oficina de Tierras y Colonización. Lo interesante de este caso está en el hecho que el gobierno de Balmaceda, en un inicio, intentó crear esta agencia a través de una ley, para decidirse, con posterioridad, por la vía del decreto.

Tanto esta modalidad de creación de agencias, como la organización vía decreto de otros servicios creados por ley, fueron una fuente de constante tensión entre el Congreso y el Ejecutivo. Las críticas provinieron, principalmente, de parlamentarios y medios de prensa conservadores y liberales sueltos, quienes se mostraron reacios a que el Presidente hiciera uso en estas materias de la potestad reglamentaria en circunstancias que, en su opinión, lo que correspondía seguir el camino de la ley. Esta crítica, a pesar de ser compartida por varios sectores políticos, no era unánime. Había quienes, como el senador Cuadra, planteaban que los servicios en cuestión no eran creados por decretos, toda vez que antes que ello ocurriera el Congreso había aprobado su existencia, desde el momento que había entregado fondos a través de la ley de presupuestos (Senadores, 54° sesión extraordinaria, 28 de diciembre de 1892: 761-764).

El problema de fondo estaba en que quienes hacían oposición desde el Congreso temían que el Estado pudiera reproducirse de forma autónoma, sin rendir ningún tipo de cuenta a otro ente. Lo que se buscaba evitar, por parte de quienes pretendían frenar el uso del decreto para crear y organizar servicios, era que el Jefe de Estado pudiera crear agencias

públicas y determinar, sin el concurso del Congreso, la forma en que la administración pública debía trabajar.

Esta cuestión se hizo explícita durante la discusión de la reorganización de ministerios de 1887. Al respecto, el diputado Tocornal, de afiliación conservadora, criticó que el Presidente de la República quisiese organizar el trabajo de los ministerios vía reglamento. En su opinión, aceptar esa situación no era posible para los parlamentarios que, como él, creían que debían "... llenar nuestra mision en estos bancos por nosotros mismos i no por medio de delegaciones". El punto, según Tocornal, era que la constitución establecía que era la ley, y no el reglamento, quien podía crear o suprimir empleos, además de fijar atribuciones de oficinas y funcionarios públicos (Cámara de Diputados, 5° sesión ordinaria, 14 de junio de 1887: 79: 79).

En respuesta a esta autonomía presidencial, los conservadores proponían formas de reglamentar en las cuales no toda la responsabilidad recaía en el Ejecutivo. Por ejemplo, el proyecto original de creación del Tribunal de Cuentas buscaba darle al Presidente de la República la facultad de establecer los procedimientos de examen y juzgamiento de las cuentas. Sobre el particular, hubo propuestas conservadoras respecto a que fuera el Consejo de Estado o el propio Tribunal, en tanto espacio ajeno al Jefe de Estado, el que dictara el respectivo reglamento (Cámara de Diputados, 39° sesión extraordinaria, 29 de diciembre de 1887: 655).

En aquellas ocasiones en las cuales el gobierno de Balmaceda eligió el decreto como medio de reforma, los parlamentarios no tuvieron posibilidad de plantear otras opciones de acción. Por ello, la prensa fue el lugar en el que se dieron duras polémicas sobre la validez del uso de la potestad reglamentaria para esos casos. Es posible encontrar varios ejemplos en este sentido. En octubre de 1886, surgió una polémica entre *Los Debates*, periódico balmacedista, y el opositor *La Libertad Electoral*, en torno a una reforma reglamentaria que Balmaceda pretendía implementar en el Registro Civil, con el fin de solucionar problemas operativos del servicio. Esta situación llevó a un debate dentro del Consejo de Estado y en la prensa sobre la constitucionalidad de la idea del mandatario. Por una parte, los opositores señalaban que el reglamento del Registro Civil fue fruto de un artículo transitorio de la ley de 1884, que estableció que el Presidente de la República tenía tres meses para aprobar el reglamento, con acuerdo del Consejo de Estado. Dado que ese reglamento ya había sido

dictado y el período de autorización había finalizado, el Ejecutivo no podía dictar un nuevo reglamento. Otras opiniones contrarias a que el gobierno cambiara la normativa, manifestaban que el reglamento tenía fuerza de ley. Ello implicaba que la ley del Registro Civil había autorizado al Presidente de la República a reglamentar el servicio (*Los Debates*, 14/10/1886). Quienes argumentaban en esta línea señalaban que la modificación reglamentaria sólo podía proceder tras la dictación de una ley que lo autorizara, toda vez que la constitución normaba, en el artículo 36, inciso 6, la forma en que el Congreso podía autorizar el uso que el Ejecutivo podía hacer de las facultades extraordinarias. Por lo mismo, la competencia del Consejo del Estado en esta cuestión fue discutida. En opinión de *La Libertad Electoral*, esta instancia carecía de capacidades para entregar su acuerdo para reformar el reglamento sin una nueva autorización del Congreso (*La Libertad Electoral*, 16/10/1886).

En opinión de *Los Debates* y del gobierno, este último argumento tendría validez si el Congreso hubiese delegado una facultad en el Presidente. Sin embargo, como la constitución le entregaba al mandatario la facultad absoluta de dictar reglamentos, la cual no podía ser anulada ni limitada, no cabían tales argumentos. De esta forma, la puerta estaba abierta para la reforma reglamentaria (*Los Debates*, 14/10/1886).

Esta discusión no fue un hecho aislado. En 1888, el uso de decretos en cuestiones relativas al Registro Civil volvió a generar problemas. Al comenzar el año, *La Libertad Electoral* rechazó que el Ministerio de Justicia solicitara autorización al Consejo de Estado para dictar un decreto que tenía por objeto rectificar un error en la publicación de la ley del Registro Civil. El problema se suscitó porque un artículo apareció, tanto en el *Diario Oficial* como en el *Boletín de Leyes y Decretos* de forma distinta a la que el Congreso había aprobado, en 1884. Para *La Libertad Electoral*, esta corrección debía hacerse mediante una ley y no por decreto. Para sustentar su posición, el periódico presentó un recuento de casos similares, desde 1855 en adelante, en los cuales la solución llegó por la vía legislativa (*La Libertad Electoral*, 2/1/1888).

Fue este mismo medio el que denunció, durante 1889, el uso de los decretos como instrumento para crear agencias públicas. La primera alerta apareció en enero, a raíz de la dictación de un decreto que organizaba el Consejo Superior de Higiene. *La Libertad*

Electoral criticó que éste se dictara en momentos en los que existía una comisión parlamentaria encargada de estudiar la materia. Según este medio:

No es procedimiento correcto suplir con un decreto del Ejecutivo las omisiones o el silencio del legislador sobre materias que deben ser rejidas por la lei; i no hai duda alguna de que esta importancia revisten las disposiciones del decreto del 19 del mes en curso.

El medio profundizó en este último punto, manifestando que a través de un decreto era lícito crear agencias o consejos de carácter consultivo. Sin embargo, las funciones de inspección o vigilancia, presentes en el decreto en cuestión, “...por lesionar o afectar derechos privados de los ciudadanos, solo pueden emanar de la lei” (*La Libertad Electoral*, 26/1/1889).

Tan sólo tres meses después, el periódico acusó “otra extralimitación” del Ejecutivo pues éste reformó por decreto el sistema carcelario, creó la Dirección General de Prisiones y reorganizó la Inspección General del Salitre. En esta ocasión no sólo se planteó la tesis respecto a que la creación de servicios públicos debía ser una cuestión legislativa, sino que además se denunció que el decreto sobre la última de estas agencias excedía los gastos autorizados por el Congreso en la ley de presupuestos (*La Libertad Electoral*, 13/4/1889). Para los conservadores, el que el decreto hubiera sido utilizado con anterioridad para nombrar empleados y fijarles funciones no era excusa para actuar de esa forma, pues recordaban a las autoridades de gobierno que la costumbre no podía alterar lo establecido por la ley (*El Independiente*, 11/4/1889). *La Época*, por su parte, agregaba que en ocasiones anteriores, como la de la dictación de los reglamentos que organizaron el servicio de correo, una ley había autorizado al Presidente de la República a actuar de esa forma, algo inexistente en el caso de la Dirección General de Prisiones (16/4/1889).

Al finalizar el mes de abril, se procedió a crear el Instituto Pedagógico de la misma forma utilizada en los servicios recién mencionados. En esta ocasión, la cuestión de los decretos pasó a la primera línea del debate político. Con los fondos asignados en el presupuesto para crear esta agencia pública, el gobierno de Balmaceda procedió a expedir el decreto de creación de esta institución. Para poner en funcionamiento este centro educativo, el Consejo de Instrucción Pública solicitó a la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile su opinión respecto al plan de estudios que se

impartiría en el Instituto. La Facultad contestó que le extrañaba que se le consultara por un plan de una escuela que carecía de existencia legal (Letelier, 1940: 38). Aunque este incidente fue solucionado en 1890, los problemas para el Instituto Pedagógico no terminaron (Ciudad, 1989: 21-22). Durante 1892, una serie de notas de prensa y debates en el Congreso polemizaron sobre la legalidad y conveniencia del servicio. Mientras profesores del Instituto y otros actores salieron en defensa del servicio (véase, por ejemplo Letelier, 1940; *La Libertad Electoral*, 4/2/1892, 13/2/1892, 28/4/1892, 20/10/1892), el mundo conservador intentó terminar con las instituciones docentes del Estado (Letelier, 1940: 10-11). En el Senado la acción de algunos parlamentarios avanzó en esa dirección. A raíz de la discusión del presupuesto para 1893, el senador conservador, Francisco Ugarte Zenteno, propuso eliminar la partida que financiaba al Instituto Pedagógico, pues su constitución, vía decreto, violó dos normativas constitucionales: la que determinaba que la creación de destinos y sueldos sólo podía hacerse mediante y una ley y la que señalaba que todo acto de una autoridad que pasaba a llevar las atribuciones de otra, era nulo y carecía de valor alguno (Senadores, 53° sesión extraordinaria, 27 de diciembre de 1892: 755).

La persistencia de estas críticas tras la muerte de Balmaceda, así como su surgimiento antes de su gobierno, muestran que el rechazo al uso del decreto no tuvo un carácter coyuntural sino que respondía a una continua resistencia a esta manifestación de potencial autonomía estatal.

Los empleos públicos

El empleo público fue un elemento conflictivo en los debates políticos, pues los opositores al Presidente de la República lo consideraban como un recurso político a favor de éste, especialmente en lo referido a la intervención electoral.³⁵ En la década de 1880, tanto

³⁵ Un aspecto a considerar sobre la aparición del empleado público es el surgimiento de un Estado central que viene a reemplazar a los ejércitos de las aristocracias locales, finalizando con el feudalismo. Este hecho marcó la aparición del “civil servant”, el que vino a ser un empleado personal del Rey. El “public servant” solamente surge con la creación de dicotomías, como público-privado, política-administración y responsabilidad ministerial y de oficina, las que aparecen en Europa entre las décadas de 1780 y 1820 (Raadschelders, 1998: 150-152).

Para el caso chileno, se podría pensar, a modo de hipótesis, que el empleado público actuaba, o al menos eso se pensaba por parte de la oposición al Presidente de la República, como el “civil servant”, es decir como empleado personal del rey. El creciente uso de la dicotomía política-administración, por parte de la oposición a los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX, llevó a que el empleado público fuera un foco de conflicto

liberales sueltos como conservadores, condenaron la forma en que Santa María y, con posterioridad, Balmaceda, seleccionaron a los empleados del Estado. Se acusaba a ambos gobernantes de haber abandonado la práctica respetada por los gobiernos de Pérez, Errázuriz y Pinto, de nombrar funcionarios de acuerdo a las necesidades asociadas del puesto (*La Libertad Electoral*, 16/9/1886).³⁶

Al finalizar el gobierno de Domingo Santa María, la oposición condenó al mandatario por haber creado lo que consideraban una era de corrupción en todos los sectores administrativos y en cada nivel de las estructuras jerárquicas de las oficinas, caracterizada por el nombramiento de personas ajenas a los servicios públicos, sin respetar la escala de ascensos. Además, se lo acusó de nombrar a los oficiales del Registro Civil por razones políticas, intervenir en las ternas, en los casos que un tercero debía proponerle opciones para nombrar empleados, permitir que los intendentes nombraran parientes e instalar la costumbre de darle carácter interino o suplente a los nombramientos, para así mantener un control constante sobre los empleados (*La Libertad Electoral*, 18/9/1886). Esta última costumbre, según quienes se opusieron a ella, generaba un menoscabo al buen servicio, toda vez que ser suplente o interino no era un estímulo de superación para quienes eran nombrados en esa categoría (*La Libertad Electoral*, 29/6/1886).³⁷

De acuerdo con el conservadurismo, durante el período presidencial de Santa María, los liberales tuvieron la intención de convertir las jerarquías administrativas en “gangas i premios para los camaradas i servidores” (*El Independiente*, 26/5/1885). Estas quejas no terminaron con el cambio de gobierno. Balmaceda también fue acusado de intervenir en todos los nombramientos de la administración pública (por ejemplo, *El Estandarte Católico*, 22/7/1887), en base al nepotismo y a criterios partidarios, atentando así contra la regularidad administrativa (*El Estandarte Católico*, 2/10/1886). Respecto al nepotismo, la

político.

³⁶ Esta afirmación no era compartida por todos los sectores. *El Padre Padilla*, medio del periodista de clase media, José Rafael Allende, criticaba a Santa María y Balmaceda por nombrar en los puestos administrativos a personas de todos los sectores, olvidando la práctica instalada por Errázuriz y Pinto, de nombrar solamente a partidarios (*El Padre Padilla*, 29/9/1888). Aparte de interpretar la realidad de forma diametralmente opuesta a medios como *El Independiente* y *La Libertad Electoral*, las opiniones de Allende son interesantes por ser una de las pocas defensas del nombramiento de empleados por razones partidarias.

³⁷ *La Libertad Electoral* recordó que el interinato o la suplencia chocaba con la normativa de los tribunales, la cual establecía que las plantas no podían estar vacantes por más de cuatro meses. El medio también calificó como pernicioso que se nombrara a un empleado público en otros puestos estatales y que éste mantuviera su primer nombramiento por años.

prensa acusó que en algunos servicios públicos los jefes llevaban a sus parientes,³⁸ resintiendo de esta forma la disciplina, dificultando el control al cual debían ser objeto los empleados y colocando dudas sobre las decisiones en materia de ascensos (*El Ferrocarril*, 9/7/1881, 17/2/1884, 5/2/1886, 13/10/1887). Todo ello ayudó a que en la opinión pública aparecieran opiniones en el sentido que la administración pública estaba dominada por la holgazanería de sus empleados (*La Libertad Electoral*, 30/1/1888).

Heise ha planteado que, hasta 1891, políticos y juristas pensaban que los servidores del Estado se regían por una idea de contrato con el Jefe de Estado, propia del derecho civil, en la cual el empleado público era mandatario de un mandante, el Presidente de la República. De esta manera, el último tenía la capacidad de suspender de sus funciones a los empleados, tal como los había puesto en ellos (1974: 311) y en ningún caso existía una estructura burocrática en la cual el empleado desarrollaba una carrera normada por reglas racionales y formales. Esta afirmación no tiene sustento empírico, algo reconocido por el mismo Heise (véase también Barría 2008b), pero sí era aceptada como realidad en el debate político.

En esa línea, *El Estandarte Católico* acusaba que, en épocas de elecciones, los agentes del gobierno movían a los empleados policiales para capturar urnas e imponer la voluntad presidencial (*El Estandarte Católico*, 17/8/1887). Además, el medio planteaba que los servicios electorales eran “...el mas fácil i seguro camino para obtener pingües empleos i colocaciones honoríficas” (*El Estandarte Católico*, 1/9/1887). *El Independiente* pensaba en forma similar, pues señalaba que el gobierno tenía en sus manos un ejército de empleados para efectos electorales (*El Independiente*, 2/8/1885).

Por lo mismo, en los contextos de discusión de proyectos que organizaban servicios públicos, la cuestión de los empleados acaparó la atención de la oposición. Ya se mencionó el rechazo conservador a que el Presidente de la República tuviese empleados en su despacho. Otro ejemplo se encuentra en la discusión respecto a la organización del Servicio de Vacuna. *El Independiente* planteaba que el Presidente podía nombrar, directa o indirectamente, a la totalidad de empleados del servicio, convirtiéndolo, en “...una inmensa máquina cuyos rodajes alcanzan a todos los departamentos...”, expuesta a la “...voluntad i

³⁸ Un ejemplo de esta situación se encuentra en la Contaduría Mayor y la Dirección de Contabilidad, en la década de 1880. José Mateo Fabres fue jefe de ambas oficinas durante la década y en su estadía en ellas llevó a varios Fabres a trabajar con él (Barría, 2008b: 87).

del capricho...” del Jefe de Estado.

El medio colocaba en el centro del debate la conveniencia de entregar al mandatario el nombramiento de los empleados públicos. Al respecto, se preguntaba lo siguiente:

¿Es concebible, preguntamos, un sistema mas absurdo de organizar un servicio público que el ideado para el de vacuna? ¿Aceptar este procedimiento no equivaldria a dejar a la libre voluntad del Presidente de la República el nombramiento de todos los ministros de la Corte Suprema i de las de Apelaciones, i de todos los jueces de letras, de subdelegados i de distrito? (*El Independiente*, 24/6/1887).

La molestia por las facultades presidenciales, el uso de los decretos para reformar el aparato administrativo y el rol de los empleados públicos en el proceso político no solamente se manifestaron en las críticas presentadas en esta sección. Éstas se materializaron en una serie de proyectos de ley que tuvieron por objeto limitar el control del Presidente de la República sobre el Congreso, la administración pública y sus empleados.

LIMITANDO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El esfuerzo por controlar al Presidente de la República no se remitió únicamente a la instalación de prácticas parlamentarias, al control de la acción administrativa vía ministerios respaldados por el Congreso, ni tampoco a la lucha por la autonomización municipal, analizada con detenimiento en el capítulo anterior. Adicionalmente, se ensayaron otras definiciones institucionales. Por una parte, se buscó despresidencializar la administración pública, instalando una relación entre política y administración de corte liberal. En esa misma línea, se intentó alejar al Presidente de la República de las oficinas públicas, a través de la creación de una carrera administrativa, gracias a la cual los destinos de los funcionarios dependerían de la ley y no de la discrecionalidad del Ejecutivo. Finalmente, las incompatibilidades administrativas fueron utilizadas para liberar a las instituciones estatales, tanto las administrativas como los poderes del Estado, prohibiendo la concentración de funciones legislativas, administrativas y judiciales en las mismas manos

y evitando que el Presidente de la República pudiera invadir, de esta forma, los ámbitos de decisión propios del resto de los poderes estatales.

Despresidencialización de la administración pública

Una línea de acción impulsada por la oposición conservadora y liberal suelta fue lo que acá se denomina despresidencialización de la administración pública. A lo que se hace referencia es al intento por retirar al Presidente de la República del campo propio de las agencias estatales, en los términos citados más arriba y planteados por Pérez de Arce. Este esfuerzo por despolitizar lo administrativo y sobre todo quitarle cualquier atisbo de relación con el Jefe de Estado, llevó a que ciertas agencias o funciones estatales fueran consideradas ajenas al Ejecutivo.

Una primera manifestación de lo anteriormente dicho fue el espíritu municipalizador del conservadurismo. Como ya se ha visto, los opositores al poder estatal concebían al municipio como un espacio no estatal, en el cual se reunía libremente, o al menos así debía ser, la voluntad de la sociedad local. Por lo mismo, preferían que los nuevos servicios administrativos que surgían en la época fueran puestos bajo el dominio municipal (por ende, de las elites locales). En materia de salud, ello fue claro. Frente al surgimiento de proyectos que creaban nuevas agencias o definían donde debían quedar radicadas las competencias estatales en la materia, tanto conservadores como liberales sueltos recordaron que la beneficencia era, según la constitución, una competencia municipal (*La Libertad Electoral*, 26/1/1889). Así lo hicieron ver en varias ocasiones, a raíz de proyectos como el que creaba el Consejo Superior de Higiene (*El Independiente*, 15/9/1882), el que organizaba el Servicio de Vacuna (*La Libertad Electoral*, 22/6/1887) y la reorganización ministerial, pues ella contemplaba que el Ministerio del Interior debería encargarse de la beneficencia y los cementerios (Barría, 2008a: 31).

Otra alternativa de despresidencialización manejada por la oposición fue la judicialización de ciertos servicios públicos. Anteriormente se citaron las críticas al proyecto que creó el Tribunal de Cuentas, pues el Ejecutivo se habría arrogado funciones judiciales. El diputado Parga, junto con acusar lo que, en su opinión, era una violación de la separación de poderes, intentó cuestionar la conveniencia de dejar el servicio bajo la tutela

presidencial. Para él, el Tribunal de Cuentas debía estar en manos del Judicial (Cámara de Diputados, 42° sesión extraordinaria, 3 de enero de 1888: 710-711). En el caso del Registro Civil ocurrió algo similar. La ley que creó el servicio estableció que los oficiales serían nombrados, en la primera oportunidad, por el Presidente de la República a partir de una terna propuesta por el Consejo de Estado. Esto buscó permitir que el gobierno de Santa María pudiera tener control sobre la implementación del Registro Civil en el país. Los nombramientos posteriores fueron entregados a la Corte de Apelaciones, la cual debía seguir el mismo procedimiento que la ley determinaba para el nombramiento de notarios públicos.

En los años siguientes a los primeros nombramientos surgió un problema de interpretación. Varias circunscripciones fueron creadas y el Presidente de la República continuó nombrando a los primeros oficiales en esos territorios. Esta práctica fue condenada por la oposición, pues consideraba que la creación de circunscripciones a través de la ley de presupuesto no podía implicar un cambio de la ley orgánica del servicio. Según *La Libertad Electoral*, el Registro Civil debía depender por completo del Poder Judicial, tal como, en su opinión, lo determinaba la normativa (*La Libertad Electoral*, 21/10/1887).

Además de la municipalización y la judicialización de ciertos servicios, existieron otras alternativas de despresidencialización, como la que se insinuó a propósito de la discusión del proyecto que creó la Dirección de Obras Públicas. Éste estableció un consejo consultivo, con las características propias de los cuerpos analizados en el capítulo anterior. En el debate parlamentario, el senador Aldunate propuso que esta instancia tuviera la capacidad de fijar los plazos para las propuestas públicas, así como establecer garantías que los ejecutores de obras debían tener frente al Estado. Además, afirmó que:

He creído por mi parte, que las facultades, o más bien, los deberes del Consejo, admiten un ensanche de notoria utilidad hasta de indispensable necesidad... junto con examinar y dictaminar acerca de los planos i presupuestos de esas obras, debería también estender su acción i su dictamen especial a otros puntos que son de la mas notoria i calificada importancia, así para el éxito de los trabajos públicos como para regular i correcta contratación de esas obras...

Tal propuesta, no considerada en el texto de la ley promulgada, fue combatida por el Ministro de Obras Públicas, Pedro Montt, pues éste consideró que lo planteado por Aldunate alteraba el carácter del consejo, hasta el punto de transformarlo en una especie de

gobierno, con facultades de decidir, cuando sólo estaba concebido como una instancia con el fin de informar asuntos que se pusieran a su consulta (Senado, 29° sesión ordinaria, 19 de agosto de 1887: 286; 30° sesión ordinaria, 22 de agosto de 1887: 293-295). Como reconocía el Ministro al argumentar de esta forma, la propuesta de Aldunate tenía como trasfondo el pasar la decisión de cuestiones propias de las obras públicas en manos de un consejo formado por ingenieros, dejando al gobierno fuera de la gestión de estos asuntos.

La cuestión del consejo pareciera ser anecdótica, pero muestra que la creación y rediseño de las agencias públicas fue un campo propicio de lucha contra la autonomía estatal. A través de la municipalización de servicios, la aceptación del carácter judicial de algunas oficinas y la independencia de los consejos técnicos, el Presidente de la República podría haberse visto limitado en su relación con la administración pública. Sin embargo, para acrecentar el efecto neutralizador, la oposición abogó por el establecimiento de procedimientos apolíticos de nombramiento del personal administrativo.

La carrera funcionaria

Las críticas a la relación de dependencia de los empleados públicos respecto al Presidente de la República, principalmente por la forma de nombramiento y los efectos perniciosos que, según la oposición, este esquema tenía sobre la marcha de los servicios administrativos, llevaron a que se impulsaran una serie de propuestas que pretendían asegurar que los nombramientos de los empleados públicos se realizaran en base a pruebas de selección en las que se midiera la idoneidad de los aspirantes. El mundo académico fue un campo en el cual, desde la década de 1880, esas ideas empezaron a ser planteadas (Barría, 2009) y la cuestión fue, en 1886, uno de los postulados del candidato presidencial, José Francisco Vergara, quien propuso fijar una:

...regla previsor a i pareja para proveer los empleos públicos despues de pruebas de idoneidad que estimulen el estudio de los conocimientos administrativos, de modo que siempre se den al mérito i no al favor o en pago de servicios estraños al bien jeneral (*Los Debates*, 12/3/1886).

En los medios de prensa, el tema también se debatió de forma frecuente y las propuestas de reforma abundaron. Ellas apuntaron a eliminar las consideraciones políticas a

la hora de seleccionar empleados, en favor de criterios técnicos y procedimientos claros y permanentes, definidos por medio de normativas legales. Ya desde inicios de la década de 1880, la prensa presionó porque se utilizaran los concursos a la hora de nombrar empleados públicos (*El Ferrocarril*, 24/3/1882). Como muestra de este espíritu, *El Independiente* propugnaba la separación entre política y administración para eliminar las bajezas y pequeñeces de la administración pública. El medio conservador proponía que los funcionarios se nombraran por razones ajenas a la política y que se mejoraran sus sueldos. Lo que buscaba el conservadurismo era que, al hacer nombramientos de empleados, no se considerara “...la mayor o menor constancia con que ha sido palaciego de Gobierno...” (*El Independiente*, 19/12/1886). Como antídoto a ese problema, se pretendía imponer la moralidad administrativa en la acción del Estado (*El Independiente*, 7/10/1886).

Las propuestas en ese sentido tenían un objetivo político y otro administrativo. Respecto al primero, lo que se pretendía era eliminar los favores políticos, el nepotismo y la existencia de lo que se calificó como una especie de ejército electoral formado por empleados públicos (*La Libertad Electoral*, 16/9/1886). En este punto no solamente adherían conservadores y liberales sueltos. Una nota de *El Mercurio*, publicada un mes después de la asunción de Balmaceda, afirmaba que la decisión del gobierno de instaurar un examen de competencias para ciertos puestos del Ministerio de Hacienda era una “...importantísima medida de buena administracion”. El medio consideraba que avanzar en esa línea era una solución para remediar “...uno de los peligros mas probables del gobierno personal”, dado que gracias a ello “...se desterraría de las salas de gobierno la plaga funesta de los empeños i las influencias políticas i alejariamos uno de los peligros mas probables del gobierno personal” (*El Mercurio*, 29/10/1886).

Desde el punto de vista administrativo, lo que se buscaba era mejorar el nivel de los empleados públicos que ingresaban en la administración pública. A partir del supuesto según el cual los individuos influyen en la eficacia que muestran las agencias públicas, se buscaba que se escogieran empleados públicos que cumplieran con requisitos asociados al cargo, como la competencia y la expedición. Sin embargo, las consideraciones técnicas no eran las únicas, pues se seguía proponiendo ciertos requisitos de carácter social, como la honorabilidad de los aspirantes (*La Libertad Electoral*, 30/9/1886).

Los objetivos políticos y administrativos se conjugaron en la solicitud de una ley general, cuyo objeto debía ser establecer una clasificación de los empleados públicos, capaz de determinar condiciones de competencia y honorabilidad requeridas para ocupar los diferentes cargos administrativos y que, a la vez, presentara una definición clara de los deberes y prohibiciones asociadas al desempeño de sus funciones (*La Libertad Electoral*, 29/6/1886). Es decir, los empleados no solamente estarían normados por las leyes o reglamentaciones específicas de su servicio público, sino que también deberían seguir las prescripciones de otro cuerpo normativo, de alcance general para toda la administración estatal. La preminencia de lo legal, propia de la burocracia weberiana, se constituía, en opinión de la oposición al presidencialismo y al Estado, en un antídoto contra el autoritarismo. Otros rasgos burocráticos también fueron utilizados para combatir al Presidente de la República dentro de la administración. En este sentido, se instaló la idea de establecer una carrera administrativa permanente, en la cual la posibilidad de ascenso, en base al desempeño y a la antigüedad, tenía un rol primordial (*El Estandarte Católico*, 6/10/1886).

Estas propuestas no apuntaron solamente a la administración, sino que también al resto de los poderes del Estado. Por ejemplo, se buscó terminar con el nombramiento del personal del Poder Judicial por parte del Presidente de la República. El senador Vicuña Mackenna presentó, antes de su muerte en enero de 1886, un proyecto que buscó establecer una carrera judicial, basada en los ascensos en base a la antigüedad. A partir de ese proyecto, *El Ferrocarril* propuso que, además, se estableciera el retiro forzoso del personal por motivos de edad. Para este medio, gracias a un proyecto como éste:

Un abogado ingresando de veinticinco a treinta años a la magistratura, se retiraría a los sesenta años con un bienestar asegurado. Así tendría todo juez la expectativa de llegar a los primeros puestos con un acopio de estudio y experiencia adquiridos en el desempeño de sus funciones. Así desaparecería por completo ese régimen funesto de los empeños y la cábala política, que hiere tan legítimas expectativas y que ocasiona tan irritantes postergaciones (*El Ferrocarril*, 20/8/1886. Véanse también las ediciones del 25/7/1886 y 22/3/1889).

La promoción de la carrera administrativa también apuntaba a la mejora de la gestión. En el caso de Ferrocarriles del Estado, un servicio que era reconocido como una agencia que requería especialización, se acusó el que los nombramientos decididos por el Jefe de Estado y del Director General de la oficina humillaban a los empleados, pues los últimos

veían como personas ajenas al servicio llegaban a ocupar sus puestos. Según *La Libertad Electoral*, dada la especialización de las labores ejercidas, era necesario que se respetara la experiencia de los empleados al momento de tomar decisiones respecto a los ascensos. Por lo mismo y para evitar que aparecieran criterios diferentes a los propiamente administrativos, el periódico abogaba por la dictación de un reglamento interno sobre la materia (*La Libertad Electoral*, 30/5/1886).

Hacia 1888, el mismo medio presentó lo que, quizás, fue el plan más avanzado en la materia. Éste se sustentaba en tres fundamentos. El primero, planteaba que la posibilidad de ascenso se constituía en un incentivo para que el empleado trabajara de mejor forma. En segundo lugar, se afirmaba que el pago a los empleados debía estar asociado al trabajo realizado. Finalmente, se repetía un punto antes mencionado: no era posible dejar los ascensos en manos del Jefe de Estado, porque ello era “...dejar a los empleados subalternos a merced del capricho...”. Lo que *La Libertad Electoral* proponía era crear un catálogo, en cada uno de los ministerios, de todos los empleados existentes, quienes ingresarían a la administración con un número y una especie de puntaje, el cual lo identificaría en una escala en relación con el resto de los empleados. Ese puntaje podría crecer, como fruto de los reconocimientos por el buen desempeño. Los empleos serían ordenados por tipo (oficial primero, oficial segundo, archivero, por ejemplo) y por sectores administrativos, lo que permitiría tener un listado, a nivel nacional, el cual debía ser utilizado a la hora de definir ascensos. Al sustentar su propuesta, *La Libertad Electoral* colocaba el siguiente ejemplo: si se generaba una vacante para el puesto de oficial segundo en un servicio público, gracias a este listado se sabría que existían cien oficiales tercero en todo el país y se conocerían sus puntajes. Para llenar el puesto vacante, se ascendería al empleado con el más alto número o puntaje (*La Libertad Electoral*, 30/1/1888).

Esta idea no se materializó. Sin embargo, el que haya sido propuesta para los fines que buscaba lograr, es una constatación del avance que el ideal burocrático había logrado en la década de 1880 dentro del mundo político chileno.

Las incompatibilidades parlamentarias

Dentro del esfuerzo por liberalizar el sistema político, desarrollado en la década de 1870 y descrito en el capítulo 2, la incompatibilidad entre diversas funciones públicas ganó terreno. El principal argumento para sustentar el establecimiento de esta institución fue el rechazo a que existieran parlamentarios que, al mismo tiempo, fueran jueces o empleados públicos, dependientes del Presidente de la República en su nombramiento. Por lo mismo, se argumentaba que la concentración de distintas funciones dentro de las instituciones estatales tenía como resultado un mal funcionamiento de la administración, la perversión de la moralidad pública y el “...desprestigio de las mas altas instituciones” (*El Ferrocarril*, 2/8/1880).

En 1874 se dictó una reforma constitucional que fijó la incompatibilidad del cargo de Diputado con algunos empleos públicos. Se estableció que no podrían ser elegidos diputados “...los párrocos y vicepárrocos; los jueces letrados de primera instancia; los intendentes de provincia y los gobernadores de departamentos...”. La inhabilidad se extendió a quienes tuvieran empleos con residencia fuera del lugar de las sesiones del Congreso y se instituyó la incompatibilidad parlamentaria respecto a todo empleo retribuido y cuyo nombramiento fuera exclusivo del Presidente de la República, con la excepción del cargo de Ministro de Estado (Heise, 1974: 40-41).

En los años siguientes, las incompatibilidades se expandieron a lo largo de las estructuras estatales. En 1875, ella se vio reforzada a nivel judicial, gracias a la ley que organizó los tribunales y que, además, distinguió las funciones de gobierno de las propiamente judiciales. En 1880, la cuestión volvió a ser discutida, tanto en lo referido al Congreso como al Judicial, pero se avanzó solamente en el último ámbito. Una ley fue publicada para dejar en claro la incompatibilidad judicial con respecto a los cargos administrativos y parlamentarios. Ella fue respuesta a las críticas que manifestaban que los tribunales y los ministerios parecían una sola oficina, a causa de la existencia de “jueces políticos” (*El Independiente*, 22/6/1880). Quienes impulsaron la incompatibilidad planteaban que con ella se lograría la independencia judicial (*El Ferrocarril*, 16/8/1880).

Tres años después, la organización de las oficinas de Hacienda consideró medidas tendientes a fijar incompatibilidades. En 1885 fue el turno de la Ley de Régimen Interior y

en los años siguientes la incompatibilidad ganó terreno en los ministerios, la Dirección de Obras Públicas y la Oficina Hidrográfica (*La Libertad Electoral*, 1/4/1886, 17/6/1887, 22/2/1888).

El patrón legislativo recién descrito puede hacer pensar que el problema de la incompatibilidad estaba solucionado. Sin embargo, no era el caso, pues se encontraron diversas formas de no acatar lo establecido por las leyes, como el uso de los nombramientos de personas en comisiones, transitorias o permanentes, a lo que se agregó la discusión constante respecto a cuáles eran los empleos cuyo nombramiento era responsabilidad exclusiva del Presidente de la República. Por lo mismo, en 1884 se dictó una ley interpretativa sobre la materia (*El Ferrocarril*, 29/4/1882, 18/6/1883, 22/6/1884). Una segunda cuestión que dificultó la incompatibilidad, en el caso judicial, fue un dictamen de la Corte Suprema que estableció que las prohibiciones respecto a los puestos administrativos se referían solamente a los cargos en propiedad (*El Ferrocarril*, 25/5/1887).

Debido al limitado impacto de las iniciativas sobre incompatibilidades, desde la oposición se acusó que las medidas sobre la materia no eran más que letra muerta (*El Independiente*, 7/4/1888). Como muestra de ello, periódicamente en el Congreso se contabilizaban los congresistas con empleos administrativos. En 1884, se calculó la cifra en 24 parlamentarios, una cifra alta si se considera que el quórum mínimo para sesionar era de 27. El Senado, durante ese mismo año, analizó el caso de cuatro de sus miembros (*El Ferrocarril*, 27/8/1884, 28/9/1884). Hacia 1888, se denunciaba que 58 parlamentarios tenían a su cargo 70 empleos públicos, concentrando sueldos equivalentes a \$ 200.000 (*El Independiente*, 23/8/1888). La magnitud del problema, de acuerdo con un medio opositor, era la siguiente: en 1885, 18 senadores contaban con empleos públicos, llegando esa cifra, tres años después, a 21. En la Cámara de Diputados el número, durante 1885, llegó a 43. Además, entre 1885 y 1888, 27 otros diputados fueron nombrados empleados, y a ellos se sumaron otros cinco, que obtuvieron plazas administrativas compatibles con el cargo de parlamentario. Según el medio que acusaba esta situación:

Hai oficinas, como la caja de crédito hipotecario, en que todo su personal superior es trasladado al congreso; lo mismo puede decirse de la direccion del tesoro, desde que el director del ramo, el secretario de la direccion, el abogado de ella i un sub-director de contabilidad tienen asiento en una u otra cámara; del servicio de ferrocarriles han salido del director jeneral i el de esplotacion; de la casa de moneda el superintendente i el fundidor

mayor; i de la direccion de telégrafos el jefe i el inspector de las líneas (*La Libertad Electoral*, 22/8/1888).

Debido al limitado impacto de las iniciativas legales, los proyectos de reforma continuaron. En 1885 se presentaron dos iniciativas que apuntaron a establecer la incompatibilidad parlamentaria con los empleos públicos, incluso los no retribuidos, y en 1888, dos proyectos más fueron presentados (*El Ferrocarril*, 13/6/1885, 22/7/1885, 25/7/1888, 31/7/1888).

Una de estas iniciativas, patrocinada por el diputado Balbontín del Partido Conservador, venía a resumir el sentimiento de este sector. De acuerdo con los conservadores, el establecimiento de las incompatibilidades se hacía necesario, pues la primera magistratura había caído en “manos inescrupulosas” que habían hecho del Congreso “...algo como una escuela de cabos i sarjentos, para llenar con ellos las vacantes de intendencias i gobernaciones” (*El Independiente*, 10/4/1888). *El Ferrocarril* compartía ese análisis, al punto de señalar que el Congreso se había convertido en un lugar privilegiado para conseguir un empleo público (21/10/1887).

Para los conservadores, el que los parlamentarios, al mismo tiempo tuvieran puestos en la administración, no les permitía contar con la independencia necesaria para fiscalizar al Ejecutivo. En circunstancias en las que la constitución de 1833 establecía la separación de poderes, creían recomendable respetar ese principio, estableciendo la incompatibilidad y fijando vedas entre los empleos públicos y la representación parlamentaria, y viceversa (*El Independiente*, 7/4/1888). En este punto, los conservadores no estaban solos. Desde hace varios años atrás, otros sectores compartían esa idea. *El Ferrocarril* también afirmaba que la existencia de empleados-parlamentarios no permitía que estas personas ejercieran su rol parlamentario de fiscalizador de la marcha administrativa, dado que en su carácter de empleados dependían de los ministros de Estado (*El Ferrocarril*, 29/10/1885).

La presión ejercida en 1888 por establecer las incompatibilidades fue efectiva, pues Balmaceda incorporó el tema en su cuenta anual de 1888 y, además, presentó un proyecto de ley sobre la materia, en agosto del mismo año, que establecía incompatibilidades para evitar que los parlamentarios tuvieran empleos públicos remunerados y contratos con el Fisco (*El Ferrocarril*, 10/8/1888). Existen diversas versiones sobre la actitud de la oposición frente a la propuesta del Presidente. De acuerdo con Bañados Espinosa (2005 [I]:

186-187), la oposición resistió la iniciativa. Sin embargo, una revisión de la prensa de la época muestra que el proyecto fue recibido de buena forma por amplios sectores políticos y la opinión pública (*El Independiente*, 11/8/1888, *El Ferrocarril*, 11/8/1888) y tuvo una rápida discusión legislativa. Sin embargo, hubo desencuentros en el proceso, pues los partidos quisieron ampliar la ley a límites no aceptados por el gobierno.

De acuerdo con *La Libertad Electoral*, la propuesta de Balmaceda no aseguraba completamente la incompatibilidad, ya que no prohibía a los parlamentarios aceptar puestos públicos ni tener contratos de obras públicas con el Estado (*La Libertad Electoral*, 11/8/1888). Adicionalmente, durante la discusión, la comisión de la Cámara de Diputados encargada de informar el proyecto, propuso prohibir que el Presidente de la República pudiera ofrecer empleos administrativos a los parlamentarios (*El Ferrocarril*, 18/8/1888). Cuando desde el gobierno se argumentó que la cuestión era inconstitucional, se generó un debate en la prensa sobre las causas del rechazo gobiernista a la cuestión (véase por ejemplo *El Independiente*, 28/11/1888 o *El Ferrocarril*, 20/11/1888). Se acusó a Balmaceda de impugnar la indicación por impedirle alterar la composición de las cámaras y se contra argumentó que una medida de ese tipo aseguraría la independencia parlamentaria (*La Libertad Electoral*, 15/8/1888, 24/11/1888).

El proyecto de incompatibilidades parlamentarias llevó a otro debate, relativo a si el cargo de parlamentarios debía ser remunerado o no. Miembros del radicalismo y el liberalismo, entre ellos destacados balmacedistas (*La Libertad Electoral*, 8/11/1888), estuvieron a favor de la iniciativa, pero ello no prosperó, en nombre de la independencia parlamentaria y la función fiscalizadora (*La Libertad Electoral*, 16/8/1888, 7/11/1888) y al contrario la gratuidad fue elevada a categoría constitucional en 1892 (Joignant y Cossette, 2010: 30-36).

Finalmente, se promulgó una reforma constitucional, que estableció la incompatibilidad de la función parlamentaria con cualquier empleo, función y comisión pública retribuidos, hasta seis meses después de finalizar la presentación y que además que prohibió a los parlamentarios aceptar cargos administrativos, así como firmar contratos con el Estado. A esa reforma se sumó una ley que estableció la incompatibilidad parlamentaria con los empleos públicos (*El Ferrocarril*, 16/12/1888). La ley aprobada no satisfizo las aspiraciones de la oposición más radical, que no dudó en calificarla de “...trunca,

contrahecha, no como la quería el país i la opinion pública la reclamaba...” (*El Independiente*, 29/11/1888), pero, tal como lo señaló *El Ferrocarril*, la reforma fue un avance para los intereses pro incompatibilidades (9/11/1888).

CONCLUSIONES

Al finalizar 1888, *El Ferrocarril* realizó un balance de los avances del país en materia política. Para el medio, el año que terminaba significaba “...una página de honor en la historia del progreso político de nuestro país...”, lo que hacía mirar optimistamente el futuro para 1889. El artículo destacaba a la figura de Balmaceda, por haber impulsado reformas como la de las incompatibilidades parlamentarias y reconocía a la oposición, conservadores y nacionales, por haber apoyado proyectos que, a juicio del medio, iban en beneficio del país. Según el periódico:

No hai reforma alguna de libertad política y de correcta administracion que no pueda ser acometida con la seguridad del éxito y hasta con el entusiasmo de aquella parte de la opinion que permanece de ordinario retraida o alejada de las luchas del partidismo político. El Presidente de la República ha visto prácticamente demostrado cuán fáciles y envidiables triunfos están reservados a la accion de Gobierno puesta leal y sinceramente al servicio de las grandes y lejítimas aspiraciones de la vida libre.

La nota finalizaba argumentando que la gran iniciativa a impulsar en 1889 debía ser la reforma de la constitución de 1833 (*El Ferrocarril*, 30/12/1888).

El balance de *El Ferrocarril* resulta interesante por dos cuestiones. Por una parte, deja en claro que las reformas, hasta 1888, lograron contar con un apoyo transversal, a pesar de las críticas esgrimidas en las discusiones específicas. En segundo término, la nota adelantaba, correctamente, que las próximas propuestas de reformas tendrían como objeto abordar cambios institucionales mayores, terminando así con la lógica de mejora administrativa que el primer paquete de reforma tuvo y dando paso a una discusión de fondo, respecto al carácter propio del Estado, sus funciones y la distribución de poder en la relación Estado-clase dominante.

El que gran parte de las reformas analizadas en los dos capítulos anteriores fueran aprobadas en el Congreso, no significa que no existiera un debate en torno a la relación entre el Presidente de la República y la administración pública. En los hechos, el Presidente

de la República era quién tenía la capacidad de controlar la vida administrativa del país. Sin embargo, los opositores al autoritarismo presidencial no renunciaron a que fuera el Congreso quién, a través de los ministros, pudiera dirigir los negocios públicos o que, al menos, el Jefe de Estado no fuera el único encargado de esa función. Lo que se buscaba era que el Presidente no fuera el jefe de un Estado en crecimiento, tanto en tamaño como en capacidades coercitivas, ya que ello podría llevar a una disminución del espacio no estatal que se intentaba resguardar. Este esfuerzo, además, implicaba hacer de la administración pública un espacio institucional independiente respecto al Presidente de la República. Por lo mismo, tanto conservadores como liberales sueltos se esmeraron en rechazar el que ciertos servicios dependieran del Ejecutivo y presentaron como alternativas la municipalización o judicialización de los mismos.

Para convertir a la administración en un espacio ajeno al Presidente de la República, era necesario, en primer lugar, limitar la influencia presidencial en el Congreso. Para ello, se impulsaron las incompatibilidades, para hacer del Congreso un cuerpo formado por representantes independientes del Ejecutivo y capaces de ejercer la fiscalización. Adicionalmente, se requería radicalizar la diferencia entre las funciones políticas, propias del gobierno, y las administrativas. Esta cuestión se materializó en una estrategia basada en cuestionar cualquier intento de cambio en el ámbito administrativo que significara un aumento de las facultades presidenciales, incluso aquellas modificaciones de las cuales parecían desprenderse cuestiones nimias, como el permitir al Jefe de Estado comprar muebles para su despacho.

La neutralización de la administración pública también fue ensayada a partir del impulso dentro del Estado de ciertos rasgos propios de una organización burocrática. Ello es destacable, desde una perspectiva teórica, porque generalmente se ha argumentado que la burocratización es un factor que puede tender a la autonomización del Estado. Al contrario de esa postura, ya analizada en el primer capítulo, la discusión aquí presentada muestra que la implantación de una carrera administrativa de tipo burocrática, normada por cuerpos legales explícitos en términos de reglas de nombramiento, promoción y desvinculación, fue concebida como una respuesta a la discrecionalidad del mandatario de turno a la hora de seleccionar empleados y como un instrumento efectivo para dejar a la administración pública como un ámbito libre de la órbita presidencial.

Adicionalmente, este capítulo muestra que el aparato administrativo del Estado fue una cuestión central en el debate político durante la época de Balmaceda. Las características que debían tener las reformas y las implicancias políticas de éstas eran un aspecto disputado entre el gobierno de Balmaceda y quienes se manifestaban contrarios a la existencia de un Estado autónomo. Como muestra del constante debate en torno a las reformas administrativas y su implicancia en la relación Estado-clase dominante, se puede tener en cuenta los efectos de una reforma, como la de incompatibilidades parlamentarias, que reforzó el carácter de clase del Congreso. Como han destacado algunos autores, en la época de Balmaceda la clase media ganó terreno en el aparato estatal (véase Stabili, 2000), llegando, incluso, a los altos puestos del Estado (De León, 1964) y al círculo más cercano del Presidente (Salazar y Pinto, 1999: 84). Con la incompatibilidad, estos sectores quedaron fuera del Congreso (Venegas, 1910: 44-45), toda vez que la función de representante era gratuita e incompatible con un empleo público.

Lo anteriormente dicho es relevante, pues permite avanzar en una reinterpretación del conflicto del Chile de la década de 1880 que reconozca el rol que tuvo en el desenlace de 1891 la discusión sobre el tamaño del aparato administrativo del Estado, su relación con el Presidente de la República y las capacidades que comenzó a tener para tomar medidas coercitivas sobre la clase dominante. Al colocar el foco en estas cuestiones, es posible descartar las interpretaciones de la guerra civil de 1891 que se centran, casi exclusivamente, en el autoritarismo presidencial entendido como intervención electoral y aquellas que destacan los rasgos de personalidad de Balmaceda como detonantes de un conflicto armado. Al contrario, es necesaria una explicación que incorpore los cambios en el Estado.

Hasta el momento se han mostrado las actitudes de los distintos sectores de la clase dominante frente al Estado. En el próximo capítulo se avanza más en esta cuestión, explorando los efectos que la acción del Estado tuvo sobre los intereses de las distintas fracciones, mientras en el séptimo se analiza cómo, una vez desatado el conflicto entre Balmaceda y el Congreso, se intentó acabar con el carácter potencialmente autónomo del Estado que surgió a lo largo del siglo XIX.

CAPÍTULO 6

EL DEBATE ECONÓMICO SOBRE LA GUERRA CIVIL: ENTENDIENDO LA AUTONOMÍA RELATIVA DEL ESTADO

Tal como lo ha planteado Michael Monteon (1982: 23), en la década de 1880, y en especial durante la crisis política que se suscitó entre 1889 y 1891, el Chile decimonónico afrontó nuevos problemas. Hasta ese momento, y tal como se mostró en el capítulo 3, los principales conflictos políticos apuntaron a la relación entre el Estado con instituciones sociales, como la Iglesia, además de otros relativos al rol del Ejecutivo. Sin embargo, en la década de 1880, los conflictos pasaron a tener un carácter material y se acotaron, principalmente, a la economía salitrera.

En concordancia con el rol fundamental que estos temas tomaron en el período de 1880, una amplia literatura ha planteado que la guerra civil de 1891 fue fruto de causas económicas. Esta literatura presta especial atención a una serie de cuestiones que generaron divergencias dentro de la clase dominante chilena, como la política salitrera y el uso de los recursos derivados de este sector para el desarrollo de obras públicas, la orientación económica que el gobierno de Balmaceda intentó darle al país y las medidas planteadas en relación a los bancos. En sus diversas variantes, las interpretaciones económicas sugieren que la divergencia de intereses entre distintos sectores nacionales, y entre algunos de ellos con capitales extranjeros, llevaron a que este grupo se levantara contra Balmaceda. Como se muestra a continuación, esta literatura, a pesar de sus virtudes –especialmente, el reconocer los conflictos económicos existentes–, no da cuenta del rol central que tuvo el Estado en la aparición de estos conflictos.

Como se plantea en la sección siguiente, esa omisión se basa en una concepción ateorica respecto a los requisitos necesarios para que el Estado pueda desarrollar políticas económicas. Específicamente, en este tipo de interpretaciones las políticas públicas son concebidas como la materialización de las voluntades de los sectores con acceso al Estado. De esta forma, la existencia de capacidades del Estado como piso mínimo para la implementación de políticas no es siquiera mencionada o discutida.

La limitación de la perspectiva económica no es solamente teórica, sino que también de carácter empírico. A continuación se analizan los principales focos de debate identificados

por quienes plantean que la guerra fue una consecuencia de conflictos económicos. Lo que aquí se destaca es que no fue Balmaceda, en tanto persona individual, quien con sus políticas causó el choque entre fracciones de clase. Al contrario, el análisis de la política en materia salitrera, tanto en el período de Santa María como en el de Balmaceda, deja en claro que algunas medidas, atribuidas al segundo de estos mandatarios, responden a una lógica propia de un Estado, que incluso podía provocar choques con las fracciones dominantes de la clase dominante.

LA PERSPECTIVA ECONÓMICA DE LA GUERRA Y SU MUTISMO SOBRE EL ESTADO

Las interpretaciones económicas de la guerra civil de 1891 plantean que el conflicto se originó por el choque entre sectores económicos con intereses contrapuestos. Aunque existe un desacuerdo entre quienes le asignan un rol central a los intereses extranjeros, principalmente el salitre inglés, y quienes miran hacia dentro de Chile, es posible encontrar una línea de análisis común: los planes económicos de Balmaceda generaban ganadores y perdedores dentro de estos grupos de interés, razón por la cual estos se agruparon y actuaron políticamente frente a la acción gubernamental.

Una primera aproximación económica al conflicto surgió con las insinuaciones que hicieron contemporáneos a la guerra, entre ellos el mismo Julio Bañados Espinosa y Maurice Hervey, corresponsal del *The Times* de Londres en Chile, respecto al rol jugado por los intereses salitreros. En la época, incluso, se acusó a políticos, como Julio Zegers, de trabajar para el “oro inglés” (Subercaseaux, 1997). Esta tesis fue retomada, en 1948, por Osgood Hardy y tuvo continuadores en Chile, como Julio Cesar Jobet y Hernán Ramírez Necochea (Blakemore, 1965).

De acuerdo con Jobet, Balmaceda buscó la industrialización del país y diversificar su producción, para transformar la estructura económica. Con ello, esperaba aumentar el nivel de producción y mejorar las condiciones de vida de la población. Este plan debía realizarse con los recursos salitreros. Adicionalmente, destaca la intención de impulsar la educación y las obras públicas y la idea de crear un banco estatal. Para Jobet, la guerra fue producto de:

...grandes proyectos económicos y sociales de Balmaceda, que afectaban hondamente a la clase terrateniente y plutocrática y de los consorcios imperialistas, los que podían ser

realizados o en su gobierno o en el de su sucesor, elegido, sin duda, con la intervención del Ejecutivo (1951: 83).

En opinión de Ramírez Necochea (1969), el levantamiento del Congreso fue una contrarrevolución, impulsada por el imperialismo inglés y la aristocracia chilena, para detener el proceso revolucionario de industrialismo nacional, llevado adelante por Balmaceda con el apoyo de una burguesía industrial. Para Ramírez Necochea, los intereses ingleses se vieron afectados por una política salitrera que buscaba la nacionalización de la industria, por lo que comenzaron a establecer nexos con sectores políticos chilenos, para que ellos defendieran sus intereses. Una de las pruebas presentadas por el historiador es el reconocimiento, a mediados de la década de 1890, de varias empresas salitreras inglesas respecto al pago de sobornos a políticos chilenos.

Barros y Vergara (1972) rechazaron, parcialmente, la tesis de Ramírez Necochea. Si bien reconocieron sus aportes al indagar la influencia del imperialismo inglés, negaron la existencia de un sector industrial balmacedista. A partir de un análisis de las actividades económicas desarrolladas por militantes del Partido Liberal Democrático, que reagrupó en la década de 1890 al balmacedismo, y de los miembros del resto de los partidos, además de un análisis de sus programas políticos, Barros y Vergara plantean que tal sector industrial balmacedista no existió. Una posible objeción metodológica a este estudio es que el análisis de las actividades económicas y de los programas se realiza en las décadas de 1890, 1900 y 1910 y no en la década de 1880, que fue cuándo, según Ramírez Necochea, existió ese grupo industrial. El gran mérito de este trabajo es que puso en duda la participación de un sector de los identificados por Ramírez como los contendientes del conflicto.

La discusión posterior giró, principalmente, en torno a si la guerra puede ser explicada económicamente y si primaron los intereses internos o externos. Blakemore (1974) rechaza la perspectiva económica y sobre todo la influencia del “imperialismo inglés” en el conflicto. En su opinión, la guerra se debió a factores políticos y no existió un bloque homogéneo de intereses ingleses. Como se muestra a continuación, Zeitlin (1984) también descarta la tesis de la guerra como efecto de la intervención del imperialismo inglés y centra su análisis en los intereses antagónicos entre las fracciones de la clase dominante chilena.

Según estos análisis, la posición antagonista entre distintos sectores de la clase

dominante chilena y los capitalistas externos con intereses en el país es fruto de los planes del gobierno de Balmaceda en ciertos ámbitos: 1) La estructura de propiedad de la industria salitrera y la posibilidad de aparición de carteles; 2) El problema del término, por parte del Estado chileno, de la concesión ferroviaria de la Nitrate Railways Company y sus efectos en la industria salitrera; 3) Las definiciones del gobierno de Balmaceda respecto a los bancos. El rol central de estos puntos queda de manifiesto en el hecho que Yrarrázabal (1963), intentó desvirtuar las tesis economicistas de la guerra, centrándose en estos puntos; 4) Otra cuestión presente en el debate es la relativa al impulso de las obras públicas y los efectos adversos que generaron en algunos sectores económicos.

Es conveniente aclarar que cuando se tratan estas cuestiones, se mezclan políticas propiamente tales, como el impulso de las obras públicas y la ampliación de la cobertura de la educación pública, con ideas esbozadas en discursos pronunciados por Balmaceda, principalmente el de aceptación de la candidatura presidencial (1886) y los que pronunció en su viaje al norte del país, en marzo de 1889. Lo de los discursos no es trivial, pues en ocasiones se igualan políticas desarrolladas con meras manifestaciones de voluntad, hecho grafica uno de los principales problemas de este debate: se centra en las ideas e intenciones de una persona en particular, en este caso Balmaceda, quien, se cree, representaba o contaba con el apoyo de una de las fracciones en conflicto. Se hace esta precisión para dejar en claro que en la literatura no existe un análisis en profundidad del aparato administrativo del Estado y sus capacidades, como un factor central en la implementación de políticas públicas. Ello es tan así que las reformas administrativas analizadas en los dos capítulos anteriores, y que hicieron aparecer una estructura estatal capaz de penetrar la sociedad y regularla, escasamente son tratados en estos estudios. De hecho, aparecen mencionadas en una página por Hernán Ramírez Necochea (1969: 155).

Existen otros trabajos que sí incorporan, de alguna forma, la cuestión del Estado. El primero de ellos entiende la revolución impulsada contra Balmaceda como una reacción contra un gobierno modernizante, que buscó organizar la economía a través del uso del poder estatal (Pizarro, 1971: 12). Tras esa afirmación inicial, Pizarro avanza en la discusión respecto a la política salitrera, el problema de la concesión ferroviaria de la Nitrate Railways Company y el asunto de los bancos. Aunque menciona el surgimiento de un Estado de carácter regulador y las reformas administrativas identificadas por Ramírez

Necochea (pp. 67 y 69), el aparato estatal y sus capacidades no son utilizados mayormente como un recurso para explicar los conflictos en cada uno de esos tópicos. De esta forma, no avanza mucho más que Jobet, cuando hace referencia al concepto de intervención estatal.

Thomas O'Brien (1982), en su estudio sobre la industria salitrera en las últimas décadas del siglo XIX, interpreta la guerra civil como una consecuencia del conflicto que el Estado y sus políticas generaron entre las distintas fracciones de la clase dominante. De acuerdo a su análisis, con la obtención del salitre y la configuración que tomó la industria, el Estado chileno se convirtió en el conector entre la riqueza derivada de la exportación salitrera y la economía interna. Ello llevó, en su opinión, a una lucha por controlar al Estado y, en consecuencia, los beneficios económicos en sus manos. En ese contexto, Balmaceda desarrolló un programa económico el cual, aunque no afectaba los intereses generales de la clase dominante, sí impactaba de forma desigual a sus diferentes fracciones. La elite chilena, de acuerdo con O'Brien, no aceptó el poder en manos del Estado, una vez que éste se constituyó en el controlador de los recursos económicos. Ello llevó a una guerra que, finalmente, ajustó la tensión creada por las políticas estatales (O'Brien, 1982: 81,124, 143-146).

Dos años después de la aparición del estudio de O'Brien, Maurice Zeitlin (1984) presentó un trabajo que profundiza la tesis enunciada por el primero respecto a los conflictos entre fracciones a raíz de las políticas económicas impulsadas por Balmaceda. Este libro, además, es persuasivo al establecer los intereses económicos específicos de cada grupo, gracias al análisis que hace su autor de información biográfica de los más destacados miembros de ambos bandos en lucha, en 1891. En su opinión, en el Chile de la década de 1880 existía un sector conformado por dueños de minas de cobre, plata y carbón que, además, tenían intereses agrícolas en el sur de Chile. Ellos se encontraban afectados por la situación de sus respectivos mercados internacionales y necesitaban del apoyo estatal para sobrevivir. Ese sector, que se vio favorecido por el impulso que Balmaceda le dio al ferrocarril en el sur, además, se encontraba esperanzado con las promesas del Presidente respecto a ayudar a la minería del norte chico de Chile.

Sugiere Zeitlin que un segundo grupo, formado por salitreros chilenos y banqueros, se alineó contra el mandatario. Los intentos de Balmaceda por evitar la conformación de un cartel entre los productores salitreros, así como su promesa de vender terrenos fiscales, para

aumentar el número de productores, llevaron a este sector a enfrentarse a su gobierno. De igual forma, plantea Zeitlin, la industria salitrera se encontraba ligada al sector bancario, del cual obtenía financiamiento. Debido a que ambas industrias estaban amenazadas por las políticas enunciadas por Balmaceda para el salitre, se alinearon contra él. Ese hecho, más que el soborno recibido por políticos chilenos de manos de capitalistas ingleses, explica, de acuerdo con él, por qué un sector de la clase dominante chilena se opuso a Balmaceda.

Los hallazgos presentados por la obra de Zeitlin permiten afirmar que el Estado y, en específico sus políticas, estuvieron en el centro del conflicto de 1891. Impresiona, por lo mismo, que Zeitlin haya incorporado solamente algunos aspectos planteados por O'Brien, desconociendo el rol central que el último le asigna al Estado, e incluso rechazando la autonomía estatal como un factor explicativo de la guerra. En este punto es explícito, al plantear que la lucha de 1891 no enfrentó a un grupo de burócratas contra una clase, sino que a segmentos de la clase capitalista, que tenían sus propias necesidades, aspiraciones, e imperativos (p. 8). Esta propuesta se entiende si se tiene en cuenta que Zeitlin, al descartar la capacidad explicativa de la autonomía estatal, está atacando la interpretación que hacen de ella Trimberger y Skocpol.

Como se mostró en el capítulo 1, ellas entienden la autonomía como una facultad en manos de funcionarios. Zeitlin, siguiendo esa línea, plantea un punto discutible: la existencia de un consenso entre lo que él llama autoridades de la historiografía del período, como Encina y Edwards Vives, respecto a que la guerra fue un conflicto entre un Estado relativamente autónomo y la clase dirigente (p. 72). En estricto rigor, ninguno de ellos planteó el conflicto como una consecuencia de la autonomía del Estado, sino como una reacción de una elite contraria al autoritarismo al que podía llegar, gracias al entramado institucional, alguien como Balmaceda. Para desvirtuar este argumento, basta con señalar que ni en el análisis de Encina ni en el de Edwards Vives existen elementos básicos del enfoque de la autonomía estatal citado por Zeitlin, como la existencia de funcionarios de otras clases sociales (Trimberger, 1978: 4), con intereses antagónicos a la clase dominante (véase Skocpol, 1985), con la sola excepción de los esfuerzos del Ejecutivo por intervenir las elecciones. Tampoco se considera algo propio del enfoque, como la constatación del hecho que los funcionarios, junto con tener intereses propios, necesitan contar con condiciones organizacionales (capacidades estatales) para materializarlos (Evans,

Rueschemeyer y Skocpol, 1985: 356; Skocpol, 1985: 16; Migdal, 1988: 275).

En mi opinión, en la obra de Zeitlin existe un cuerpo de datos que lleva a pensar en el rol central del Estado en el conflicto entre fracciones de clase. El rechazo de la tesis de la autonomía estatal como fuente de tensión, está en el reducido entendimiento que Zeitlin muestra respecto del concepto. Las referencias bibliográficas que utiliza solamente apuntan a entender la autonomía desde la perspectiva del enfoque estadocéntrico, dejando de lado el enfoque de la autonomía relativa, levantados por Poulantzas, Therborn y Jessop, entre otros.

Como se mostró en el primer capítulo, el enfoque propuesto por Poulantzas reconoce, al igual que Zeitlin, la pluralidad de fracciones dentro de la clase dominante y, a la vez, muestra cómo las políticas estatales las afectan desigualmente. Estos dos elementos permiten analizar cómo el Estado es un factor de conflicto fracciones de la clase dominante, lo que aplicado al caso chileno hace posible entender los hallazgos de Zeitlin dentro del problema de la autonomía estatal.

Este análisis de la obra de Zeitlin no tiene el fin de rechazar sus tesis. Al contrario, como se planteó más arriba, su estudio sobre los conflictos entre fracciones de clase es lo suficientemente persuasivo. Lo que sí se busca destacar, y se espera demostrar en lo sucesivo de este capítulo, es que el Estado debe tener un lugar central en el análisis de los principales temas de discusión identificados por las interpretaciones económicas.

SALITRE, ESTADO RENTISTA Y CONFLICTOS POR LA ACCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA

En esta sección se plantea que el rol del Estado en el conflicto entre sectores económicos no es nulo, como parece sugerirlo, al menos teóricamente, Zeitlin. Un primer momento en el cual se aprecia al Estado chileno jugando un rol activo es en el de la institucionalización de la industria salitrera, entre 1880 y 1882. El Estado no sólo dejó esta industria en manos privadas, principalmente extranjeras, sino que también decidió concentrar parte de la riqueza vía impuestos. Ello, como se muestra en esta sección, hizo que el Estado jugara un rol central en la economía y que sus políticas fueran objeto de debate. Finalmente, se muestra que el mismo aparato estatal desarrolló intereses asociados a la industria salitrera,

lo que lo llevó a tomar medidas para defender su situación *vis a vis* el sector privado.

La institucionalización de la industria salitrera y sus efectos sobre las finanzas públicas

La crisis desatada en Chile a mediados de la década de 1870 afectó a la economía en su conjunto y se manifestó en la dictación de la inconvertibilidad monetaria, tal como se muestra más adelante. Anteriormente se señaló cómo esta situación se constituyó en una limitación para avanzar en las reformas administrativas que se proyectaban en esos años. Adicionalmente, se comenzó a discutir sobre la posibilidad de impulsar un alza tributaria, para dotar al Estado de los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades (Sater, 1986: 132-134).

El salitre fue, hasta la década de 1870, uno de los principales productos exportados por Perú. El fertilizante comenzó un proceso de exportación a los mercados estadounidenses y europeos en 1830 (Hernández, 1930: 30). La propiedad salitrera estuvo, durante casi todo el siglo, en manos privadas y libre de la intervención del Estado peruano, el cual basaba sus finanzas en el guano. Paulatinamente, el salitre fue ganando terreno en el mercado internacional de los fertilizantes, afectando al guano y, en consecuencia, a las finanzas fiscales peruanas. El Estado peruano respondió a este problema dictando una ley de estanco, en 1873, y otra que, en 1875, permitió la expropiación de las oficinas productoras y autorizó la contratación de un empréstito por siete millones de libras esterlinas, para financiar su adquisición (Bermúdez, 1966: 146). Tan pronto como se inició el proceso expropiatorio, fue claro que el Estado peruano sería incapaz de llevar a cabo la operación de forma exitosa. Los dueños de las salitreras recibieron bonos como medio de pago por sus oficinas a una tasa de interés anual de un 8% y quedaron a cargo de las oficinas, hasta el pago completo de las mismas. Por lo mismo, se firmaron contratos de explotación, a través de los cuales los antiguos dueños continuaron explotando sus oficinas (O'Brien, 1982: 27-30; Bermúdez, 1966: 138, 1984: 97).

Se ha planteado que la crisis empujó a Chile a la guerra del Pacífico, en tanto solución a la precariedad económica (Ortega, 1984). De hecho, apenas la provincia peruana de Tarapacá fue tomada por las tropas chilenas, en noviembre de 1879, el Estado chileno procuró iniciar a la brevedad la producción salitrera, para así financiar el esfuerzo de la

guerra. Para tal efecto, en diciembre de 1879 se nombró un Delegado Fiscal a cargo del tema del salitre y en septiembre se creó la Oficina de Salitreras, la que convivió con una Inspección General de Salitreras, bajo la vigilancia del jefe político de Tarapacá (Delegado Fiscal de Salitreras, 1892: LXVII-LXVIII). El 22 de febrero de 1880 se dictó un decreto autorizando la explotación de las salitreras por parte de quienes tuvieran contratos de producción con el Estado peruano. Al mismo tiempo, el gobierno de ese país publicó un decreto que establecía la caducidad de los contratos a quienes apoyaran a Chile en la guerra. En consecuencia, los productores, en un inicio, se resistieron a las presiones chilenas, aunque finalmente, y tras un aumento del precio a pagar por parte del Estado chileno, se impuso un esquema en el cual los productores explotaron las oficinas, mientras Chile realizaba la exportación y dos consignatarios europeos distribuían el salitre en diferentes mercados (Bermúdez, 1966: 133, 145, 1984: 82, 100-102; O'Brien, 1982: 52).

Con una guerra sin definirse, y con el proceso de expropiación no completado, la incertidumbre para los productores era alta. Por lo mismo, los bonos emitidos por el Estado peruano sufrieron una gran depreciación, llegando a ser transados a un 11% de su valor nominal. En este contexto, se generó una ola especulativa, cuyo resultado final fue la concentración de bonos en manos inglesas, principalmente en las de los ingleses John Thomas North y Robert Harvey (Ramírez Necochea, 1969: 21-23).

La reanudación de la producción se llevó adelante bajo una modalidad entendida por los actores políticos chilenos como transitoria. En concordancia con el ya manifiesto deseo chileno de tomar Tarapacá como botín de guerra,³⁹ el gobierno de Aníbal Pinto decidió avanzar hacia una solución respecto a cómo el país obtendría beneficios de la industria salitrera. A comienzos de 1880 se formó una comisión consultiva parlamentaria (Sater, 1986: 138), la cual debía entregar una serie de propuestas sobre qué hacer con la industria salitrera. Entre los miembros de esta comisión se contaban destacados defensores del liberalismo y la abstención estatal en la economía, como el conservador Zorobabel Rodríguez y el radical Enrique Mac-Iver (Hernández, 1930: 103). A pocos meses de su creación, este cuerpo evacuó un informe que dejó en claro el rechazo que sus miembros manifestaron contra el esquema de control fiscal, impuesto en Perú a partir de 1875. En ese

³⁹ Algunos discursos en esa línea, pronunciados por José Manuel Balmaceda, Ministro de Relaciones Exteriores entre 1881 y 1883, pueden encontrarse en Silva (1974a: 29) y en Sagredo y Devés (1991: 307).

sentido, la comisión señaló que “...en lugar de ese sistema peligroso y absorbente, es de desear que Chile acate y mantenga la primera de las reglas de la buena economía pública que condena toda intervención gubernativa en los dominios especiales de la industria” (citado en Ramírez Necochea, 1969: 24). El rechazo al monopolio no respondió únicamente al liberalismo de los miembros de la comisión, sino que también a la creencia existente dentro de los miembros del mundo político respecto a que los monopolios terminan ahogando a las industrias (véase, por ejemplo, *El Independiente*, 22/4/1880). Esta afirmación se sustentaba en los siguientes datos: bajo el monopolio estatal peruano, la exportación de salitre pasó de 7.200.000 quintales, en 1875, a 5.000.000, dos años más tarde (Delegado Fiscal de Saliteras, 1892: XXXVI). Adicionalmente, se recordó el caso de Bolivia, dueña del monopolio mundial de la cascarilla, que subió los precios de este bien provocando, finalmente, su sustitución en los mercados internacionales (Hernández, 1930: 110-111).

Descartada la propiedad fiscal, la comisión propuso que el beneficio estatal de la industria proviniese de un impuesto por exportación (Bermúdez, 1966: 152), el cual se fijó un impuesto de 1,6 pesos por cada 100 kilos de salitre exportado (O’ Brien, 1982: 60). Dentro de la comisión se discutió si era necesario establecer un tope a la producción del salitre, para evitar que el precio cayera, algo que fue descartado (*El Independiente*, 23/4/1880), pero que dejó en claro, tempranamente, que ello sería un tema central de preocupación para las autoridades durante toda la época.

La comisión de 1880 marcó una ruta para la industria salitrera, pero no resolvió la cuestión de la propiedad. De hecho, se mantuvieron los contratos de producción firmados por Perú. Por ello, en abril de 1881 se conformó una nueva instancia, con el fin de resolver el asunto, el cual no era del todo simple, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de intereses de tenedores de bonos europeos, quienes fueron patrocinados en sus reclamos por sus respectivos gobiernos (Bermúdez, 1966: 181; Yrarrázaval, 1963: 15-16). La decisión adoptada fue la de entregar títulos definitivos de dominio a aquellas personas que estuvieran en posesión de los bonos entregados por el Perú, al momento de realizar la expropiación. En otras palabras, se llevaba a la industria salitrera a la situación previa a 1875.

El 11 de junio de 1881 se dictó un primer decreto que estableció que los títulos serían

entregados a quienes depositaran un 75% de los bonos de cada oficina, además de depositar en las arcas fiscales un 25% como garantía. En septiembre, en tanto, se bajó la cantidad de bonos a un 50% del total. Un último decreto, de marzo de 1882 fijó el mecanismo de entrega de títulos definitivos o devolución de dinero a los dueños de los bonos depositados en arcas fiscales (Yrarrázaval, 1963: 10; Ramírez Necochea, 1969: 25).

El esquema institucional creado entre 1880 y 1882 tuvo efectos directos sobre el Estado chileno. El primero, de carácter cuantitativo y más obvio, fue el crecimiento de las entradas ordinarias. Durante la década de 1870, los ingresos fiscales fluctuaron entre los \$ 29.000.000 y los \$ 32.000.000, con la excepción de los años 1877 y 1878, en los que la cifra bajó hasta, aproximadamente, \$ 25.000.000. Como muestra el siguiente cuadro, una vez iniciada la guerra, las cifras crecieron. En 1879, el aumento de la recaudación alcanzó un 83,37% respecto a 1878, llegando al año siguiente a un 47,95%. La magnitud del aumento queda graficada si se tiene en cuenta que si en 1878 el ingreso fiscal era 100, en 1891 alcanzaba 373,11.

Cuadro 6: Ingresos y gastos fiscales en Chile, entre 1865 y 1891

Año	Ingreso en miles de pesos	Gasto en miles de pesos	Variación porcentual del ingreso	Variación porcentual del gasto
1865	31.408	25.311	-	-
1866	24.805	35.138	-21,02	38,83
1867	27.404	36.063	10,48	2,63
1868	28.554	30.520	4,20	-15,37
1869	32.524	30.306	13,90	-0,70
1870	34.306	32.248	5,48	6,41
1871	29.289	33.225	-14,62	3,03
1872	29.659	35.825	1,26	7,83
1873	31.480	39.615	6,14	10,58
1874	30.096	49.899	-4,40	25,96
1875	32.135	67.597	6,77	35,47
1876	29.436	41.894	-8,40	-38,02
1877	25.800	43.279	-12,35	3,31
1878	24.529	32.222	-4,93	-25,55
1879	44.978	43.543	83,37	35,13
1880	66.545	43.950	47,95	0,93
1881	54.564	54.878	-18,00	24,86
1882	62.192	76.055	13,98	38,59
1883	72.865	84.191	17,16	10,70
1884	56.976	72.890	-21,81	-13,42
1885	42.663	50.442	-25,12	-30,80
1886	41.239	67.282	-3,34	33,38
1887	54.098	74.093	31,18	10,12
1888	67.346	59.574	24,49	-19,60
1889	69.228	77.442	2,79	29,99
1890	75.155	91.049	8,56	17,57
1891	91.521	98.184	21,78	7,84

Fuente: Mamalakis (1989: 225-226).

Los ingresos fiscales de la época provinieron, principalmente, de los impuestos salitreros. Ello ocurrió por dos cuestiones. La primera es la incorporación de una fuente de ingresos antes no existente para el Fisco. De esta forma, los impuestos provenientes de la minería pasaron de representar el 4,89% de los ingresos fiscales, en 1879, a abarcar el 47,33%, en 1890.

**Cuadro 7: Ingresos tributarios mineros como porcentaje del total de los ingresos
fiscales, 1865 y 1891**

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1865	7,3	1879	4,8
1866	8,6	1880	24,5
1867	6,6	1881	25,3
1868	6,1	1882	30,5
1869	4,5	1883	33,6
1870	5,7	1884	36,1
1871	7,0	1885	38,7
1872	5,9	1886	31,3
1873	5,0	1887	40,4
1874	2,6	1888	42,9
1875	3,1	1889	46,6
1876	4,2	1890	47,3
1877	5,7	1891	46,5
1878	7,1	-	-

Fuente: Calculado a partir de Jofré, Lüders y Wagner (2000: 207-208).

Un segundo punto, igualmente importante para entender la preponderancia del salitre, se refiere a la reforma tributaria que se desarrolló a lo largo de la década de 1880. En el nuevo contexto de bonanza fiscal, se procedió a la eliminación de la estructura de impuestos internos, levantada desde la década de 1830. Medidas en ese sentido fueron las derogaciones del estanco, en 1880, de los derechos de tonelaje y de faro, en 1883, de exportación de la plata y el cobre, en 1884, y de la alcabala y los derechos de imposición, en 1888. Adicionalmente, en 1891, mediante la ley de reforma municipal, otros tributos fueron quitados al gobierno central y pasaron a manos de los municipios (Jobet, 1951: 55; Cariola y Sunkel, 1983: 92). En este punto, existió un consenso transversal. Ello muestra que, tal como señala O'Brien (1982: 127), la política tributaria de Balmaceda no significó un desafío para la elite. Sin embargo, ello es aplicable solamente a este punto pues, como se muestra a continuación, hubo un debate constante respecto a cómo se debían gastar los recursos fiscales, el que enfrentó a distintos sectores de la clase dominante, a intereses extranjeros y a las propias aspiraciones impulsadas desde el Estado.

El carácter conflictivo de las decisiones estatales

Si antes de la guerra Chile vivió una situación compleja a causa de la crisis económica, la clase dominante chilena pensó que gracias al salitre se podrían mantener las características tradicionales de la sociedad, de las cuales derivaba su poder. Mientras ello no cambiara la estructura social, no importaba que el capital extranjero estuviera a cargo de la industria (O'Brien, 1982: 62). Desde el momento en que se discutió qué hacer con el salitre, surgieron diversas opiniones. Algunas voces, por ejemplo la de Vitalicio López, afirmaban que Chile debía utilizar los recursos salitreros para liquidar deudas, mejorar la educación, expandir las líneas férreas y pacificar el sur del país (Sater, 1986: 137-138), en otras palabras, dominar y someter violentamente a la población mapuche (véase Bengoa, 1999; León, 2005). Otras opiniones, como se describe con posterioridad, pensaron en utilizar dichos recursos para otros objetivos, como volver al régimen metálico.

Adicionalmente, con la dictación del nuevo esquema institucional aplicable a la industria salitrera fue claro que las políticas estatales en la materia afectarían de forma dispar a distintos grupos. Se abrió una era de disputa respecto a las políticas económicas, tal como lo ha documentado Zeitlin (1984). Quizás un primer evento en esa línea es el de la discusión a raíz del establecimiento de impuestos uniformes a la producción de salitre. El gravamen afectaba de forma diferente a las salitreras que se encontraban en Tarapacá y a las que se ubicaban en las zonas de Taltal y Aguas Blancas, al sur del paralelo 24. La producción de las últimas zonas había sido impulsada, en la década de 1870, por el gobierno chileno, quien deseaba contar con actividades de ese tipo dentro de su territorio (Hernández, 1930: 109). Al momento de discutirse el establecimiento de los impuestos, los productores de estas zonas hicieron ver los altos costos que debían enfrentar, especialmente por la falta de infraestructura. Los traslados de la producción eran hechos a través de carretas, lo que aumentaba los costos a, aproximadamente, 2,60 pesos por quintal. La petición hecha por este sector fue ser liberados de impuestos por dos años, para invertir y hacer a estas oficinas competitivas con las de Tarapacá. Finalmente, obtuvieron una exención de un año (Bermúdez, 1966: 165-167), la que, con posterioridad, se prolongó por un año más (Hernández, 1930: 115). Estas medidas generaron polémica en la prensa y aparecieron críticas al trato preferencial hacia las salitreras en cuestión. Algunos de los

argumentos para condenar la exención plantearon que no se podía proteger a algunos en desmedro de otros, ni hacer distinciones a la hora de aplicar impuestos (*El Independiente*, 5/5/1880, 9/7/1880, 31/8/1881).

En los años sucesivos, el conflicto en torno a los recursos provenientes del salitre se intensificó por dos razones: 1) La concentración de la riqueza en el Estado; y 2) Los efectos desiguales de las políticas estatales en diversos sectores. Respecto al primer punto, resulta ilustrativo el siguiente cuadro, presentado por O'Brien, el cual deja en claro que la importancia del Estado fue tal, gracias a su rol recaudador de los impuestos salitreros, que durante toda la década de 1880, salvo 1888, sus ingresos superaron a los generados por la actividad privada.

Cuadro 8: Ingresos del Estado y del sector privado, 1881-1890, en pesos corrientes

Año	Ingresos del Estado	Ingresos del sector privado	Porcentaje de ingresos estatales en relación a los privados
1881	40.133.262	43.673.559	92
1882	42.783.158	51.060.354	84
1883	47.750.545	57.764.709	83
1884	38.892.990	42.423.517	92
1885	39.438.668	38.694.105	102
1886	60.543.250	40.229.798	150
1887	68.308.136	43.810.906	156
1888	52.096.734	55.061.340	95
1889	62.209.269	46.197.501	135
1890	59.218.710	48.842.078	121

Fuente: O'Brien (1982: 130).

En consideración que esta posición privilegiada del Estado fue producto de una decisión política de la clase dominante y a que, al mismo tiempo, el salitre jugaba un rol central para la riqueza nacional, el control sobre el Estado pasó a ser una cuestión central. Ello no hubiera sido un factor conflictivo de existir una elite cohesionada, con intereses económicos homogéneos. Sin embargo, como muestra Zeitlin (1984), éste no fue el caso. Tal como se adelantó en el capítulo 3, desde este momento las decisiones estatales dejaron de afectar únicamente ámbitos culturales o morales, para pasar a tocar también el acceso a los beneficios derivados de la guerra.

Existió un sector, formado por capitalistas salitreros, tanto extranjeros como chilenos, agricultores de la zona central y banqueros, que se vieron beneficiados por el desarrollo de

la industria salitrera. La actividad económica en el norte de Chile se convirtió en un impulso para los agricultores, quienes vieron un nuevo mercado en cual colocar su producción. El sector financiero también se encontraba ligado a la industria salitrera, a la cual ayudó a desarrollar sus actividades (O'Brien, 1982: 78-82). Por lo tanto, existía una conjunción de intereses entre estos distintos sectores económicos, la que se basaba en el desarrollo de la actividad salitrera libre, tal como se había dejado establecido en 1882. Cualquier nuevo intento de regulación por parte del Estado era problemático para estos grupos (Zeitlin, 1984: 116-117).

El sector agrícola también sufrió por el aumento del gasto fiscal y el desarrollo de las obras públicas, principalmente en la época de Balmaceda, pues ellas redujeron la cantidad de trabajadores disponibles, expandieron las relaciones monetarias y aumentaron los costos de la mano de obra (Ramírez Necochea, 1969: 111; Pizarro, 1971: 130). En consecuencia, un sector político, tal como se mostró en el capítulo anterior, fue contrario a la expansión del Estado en la sociedad y criticó, de forma constante, el aumento del gasto fiscal. En esa línea, *El Ferrocarril*, el 23 de enero de 1889, junto con criticar la concentración de mano de obra en las obras públicas impulsadas por el gobierno, manifestó que el fin a alcanzar “no era un Fisco rico, sino un país rico”. Por lo mismo, este medio de prensa planteaba que la riqueza nacional debían seguir un “cauce natural”, naturalmente privado (citado en Sagredo, 2001b: 426-427).

Otro grupo, formado por dueños de minas de cobre, plata y carbón, además de los agricultores de la zona sur de Chile, vivieron problemas económicos, derivados de la situación de los mercados internacionales, por lo que urgieron por políticas estatales para mejorar su situación. Ellos apoyaron políticamente a Balmaceda, de quien recibieron beneficios, como la expansión ferroviaria en el sur, además de ciertas promesas a favor de la minería del cobre, anclada en el llamado norte chico (Zeitlin, 1984: 124-128).

La alineación de estos dos sectores en torno a las políticas económicas fue fruto de los efectos originados por las políticas estatales. Ello deja en claro que este choque de intereses no fue únicamente un conflicto entre fracciones de clase, como plantea Zeitlin. Al contrario, el Estado jugó un rol central. Incluso más, éste no fue un actor neutro, sino que también desarrolló sus propios intereses y actuó para defenderlos.

El Estado y sus intereses respecto a la industria salitrera

Durante la convención que lo nombró candidato presidencial, en enero de 1886, José Manuel Balmaceda ofreció un discurso en el cual dejó en claro la orientación que tenía en mente para su período presidencial. Por una parte, el candidato dedicó palabras a la educación pública, señalando la necesidad de impulsarla. Además, manifestó su anhelo por industrializar al país, dejando en claro el rol del Estado en esa misión:

Si a ejemplo de Washington y de la Gran República del Norte, preferimos consumir la producción nacional, aunque no sea tan perfecta y acabada como la extranjera; si el agricultor, el minero y el fabricante construyen sus útiles o sus máquinas de posible construcción chilena en las maestranzas del país; si ensanchamos y hacemos más variada la producción de la materia prima, la elaboramos y transformamos en substancias u objetos útiles para la vida o la comodidad personal; si ennoblecemos el trabajo industrial, aumentando los salarios en proporción a la mayor inteligencia de aplicación por la clase obrera; si el Estado, conservando el nivel de sus rentas y de sus gastos, dedica una porción de su riqueza a la protección de su industria nacional, sosteniéndola y alimentándola en sus primeras pruebas; si hacemos concurrir al Estado con su capital y sus leyes económicas, y concurrimos todos, individual y colectivamente, a producir más y mejor y a consumir lo que producimos, una savia más fecunda circulará por el organismo industrial de la República, y un mayor grado de riqueza y de bienestar nos dará la posesión de este bien supremo de pueblo trabajador y honrado: Vivir y vestimos por nosotros mismos (citado en Ramírez Necochea, 1969: 106).

El Estado, en la visión de Balmaceda, debía invertir para sostener la naciente industria, aprovechando la holgura fiscal heredada de la obtención del salitre de Tarapacá para impulsar la educación, además de impulsar lo que se llamó obras reproductivas (Jobet, 1951: 63). En su visita a Iquique, en marzo de 1889, Balmaceda planteó lo siguiente:

Debemos invertir el excedente de las rentas sobre los gastos en obras reproductivas, para que en el momento en que el salitre se agote o menoscabe su importancia por descubrimientos naturales o por los progresos de la ciencia, hayamos transformado la industria nacional, y creado con ella y los ferrocarriles la base de nuevas rentas y de una positiva grandeza (citado en Ramírez Necochea, 1969: 135).

Aunque se ha planteado que Balmaceda no tuvo un plan concreto para proteger a la industria (Vitale, 1993: 254), la evidencia permite afirmar que sí invirtió en educación y en impulsar obras reproductivas (Bowman y Wallerstein, 1983). En materia educativa, el presupuesto pasó de \$ 901.385, en 1880, a \$ 7.198.553, diez años después. Se creó el

Instituto Pedagógico y se levantaron edificios para la Normal de Preceptores, la Escuela de Medicina y la Escuela de Artes y Oficios (Vitale, 1993: 252-253). Adicionalmente, se amplió el número de liceos en provincias. En 1886, habían 1.394 escuelas, públicas y privadas, y asistían a ellas 79.000 estudiantes. Hacia 1890, existían 1.097 escuelas públicas, 556 privadas y los alumnos llegaban a 150.000 (Zeitlin, 1984: 84).

En lo relativo a obras públicas, las cifras dan cuenta de la prioridad asignada por Balmaceda a ellas, especialmente aquellas relacionadas con la comunicación y transporte. En materia ferroviaria, Balmaceda desarrolló un plan de construcciones de una línea central con ramales a la cordillera y a la costa. Con la contratación de la North and South American Construction Company, se inició la construcción de 1.175 kilómetros de líneas férreas. Posteriormente, en 1890, dicha empresa quedó en bancarrota, haciéndose cargo el Estado de la construcción de las diez líneas proyectadas (Alliende, 2001). Por su parte, los telégrafos aumentaron de 150 oficinas, en 1886, hasta 182, en 1890 (Blakremore, 1974: 72). Vitale (1993: 252) hace referencia a 2.787 kilómetros construidos. Se sumaron, además, 1.000 nuevos caminos y 300 puentes (Núñez, 2003: 9). Se subsidió a la Compañía Sudamericana de Vapores, se construyó un dique en Talcahuano, se finalizó la canalización del río Mapocho, en Santiago y, finalmente, se levantaron 18 nuevas cárceles, quedando a cargo de la recién creada Dirección General de Prisiones (Pinto, 1991).

Un programa como el de Balmaceda requería ingresos fiscales suficientes y permanentes en el tiempo para financiar el esfuerzo que el gobierno chileno llevaba a cabo en diversos sectores. Un análisis detenido, año a año, de la información entregada por el cuadro 6 respecto a las entradas durante la década de 1880, muestra que los ingresos, aunque mayores que cualquier año anterior a la guerra, no crecían sostenidamente. Al contrario, lo que se constata son crecimientos y retrocesos. Incluso más, 1884, 1885 y 1886, mostraron una baja en las entradas fiscales, provocada por la disminución del aporte de los impuestos mineros.

¿A qué se debió la reducción del aporte de la minería y, en específico, del salitre? El aumento de la producción y la creación de un gran número de nuevas empresas en el rubro —solamente entre 1888 y 1889, se formaron 18 empresas (Vitale, 1993: 258)— deprimió el precio del salitre en el mercado internacional. Los productores enfrentaron el problema alcanzando un acuerdo, en 1884, que marcó la aparición del primer cartel de productores,

que duró hasta finales de 1886. A través de sucesivos pactos para bajar la producción a un 45, 40 y hasta 25% de la capacidad de la industria, el total de quintales de salitre exportados se contrajo. En 1884, se exportaron 12.152.000 quintales, llegando, en 1886, a 9.805.000 (Hernández, 1930: 122). El cartel fue exitoso, pues los precios aumentaron (Ramírez Necochea, 1969: 19; Blakemore, 1974: 34; Monteon, 1982: 27). Finalizado el acuerdo, la producción creció nuevamente. En 1887 se exportaron 15.495.000, llevando a que los actores de la industria intentaran acordar una segunda combinación, la que fue alcanzada en 1890 (Hernández, 1930: 127).

El Estado dependía de la industria salitrera. Por lo mismo, estuvo dispuesto a ayudar a los productores a solucionar problemas de producción. Por ejemplo, apoyó la reducción de costos laborales, a través de la introducción de una forma de pago como la ficha (O'Brien, 1982: 92). Sin embargo, no podía aceptar la combinación, cuyos resultados atentaban directamente contra la recaudación fiscal, sobre todo en circunstancias en las que se estaban eliminando impuestos directos (Blakemore, 1974: 27). En consecuencia, la política salitrera dio un giro, el que apuntó a intervenir en la industria de forma tal de evitar combinaciones entre productores y, principalmente, generar condiciones para la competencia y el aumento de la producción.

LA CUESTIÓN SALITRERA Y LOS FERROCARRILES

El debate respecto a si la guerra de 1891 fue gatillada por el choque de intereses entre salitreros y el gobierno de Balmaceda ha girado, generalmente, en torno a dos cuestiones. Por una parte, quienes plantean que Balmaceda fue derrocado por su política salitrera destacan el carácter nacionalista, incluso estatista y antiimperialista de ésta (Jobet, 1951: Ramírez Necochea, 1969; Vitale, 1993). Esta tesis ha sido rebatida por otros historiadores, que destacan que no existió tal política antiimperialista, y plantean que el conflicto se debió a factores políticos (Blakemore, 1974). Por ejemplo, Yrarrázaval (1963) descarta que Balmaceda hubiese implementado una política salitrera coherente, tal como lo plantean otros autores antes mencionados, y sugiere que solamente manifestó ciertos anhelos.

El problema de este debate está en que, al dejar la discusión atrapada en cuestiones

como si existió un deseo por nacionalizar y/o estatizar las oficinas o si, al contrario, se respetaba la propiedad privada, quedan en la sombra aspectos centrales para entender las acciones del gobierno de Balmaceda en este campo. Específicamente, no se ha prestado atención al hecho que la política salitrera balmacedista buscó asegurar una recaudación tributaria independiente de las decisiones de producción de los actores de la industria.

Una de las principales preocupaciones de Balmaceda estuvo relacionada con los efectos que podría traer una combinación de productores. De hecho, el tema fue tratado incluso en cartas personales con su familia. José Exequiel Balmaceda, en 1887 le escribió una carta a su hermano José Manuel desde Madrid, planteándole al mandatario lo siguiente:

...Los salitreros de Tarapacá nos hacen un grave daño, a mi juicio, con la limitación del producto, cuya consecuencia natural es mantener los altos precios del mercado extranjero. Pero, estos altos precios del mercado extranjero, estimulan la fabricación de abonos artificiales, que al fin van a concluir con los guanos y el salitre de Tarapacá. Es muy conveniente que se haga luego la enajenación de las salitreras del Estado para que los ingleses se sometan por la fuerza de las cosas a la mayoría de los salitreros chilenos que ha de quedar en territorio de Iquique (citado en Vitale, 1993: 256).

La carta es clarificadora, pues revela que en el círculo íntimo de Balmaceda existía conciencia sobre el problema de la combinación de productores y la necesidad de intervenir en la estructura de propiedad de la industria, para así evitar el riesgo de un nuevo cartel. Por lo mismo, la política salitrera de Balmaceda intentó abordar este problema y otros que inhibían la competencia en el sector, como la cuestión del control de los ferrocarriles encargados de sacar la producción hacia los puertos.

La propiedad de las oficinas salitreras

Siete meses después de asumir el gobierno, Balmaceda logró que el Congreso aprobara un proyecto de ley que autorizaba al Ejecutivo a pagar certificados de propiedad, emitidos por el gobierno peruano a raíz de la estatización de 1875. Para ello, se le entregó la opción de contratar un préstamo por más de £ 1.000.000, con el fin de financiar la compra.⁴⁰ Como resultado, el Estado chileno adquirió 71 oficinas salitreras. Esta norma iba en la dirección

⁴⁰ Esta iniciativa fue criticada por los liberales no gobiernistas, quienes condenaron que el Estado reconociera una deuda sin antes asegurar la legitimidad de la misma (*La Libertad Electoral*, 14/3/1887, 16/3/1887).

contraria de los sucesivos actos que, desde 1881, se habían dado para devolver las oficinas a los privados que acreditaran derechos sobre ellas. Incluso, el 22 de julio de 1887, Balmaceda dictó un decreto que tuvo como fin suprimir uno anterior, del 26 enero de 1886, que permitía la devolución de salitreras a quienes entregaran y cancelaran los certificados correspondientes (Ramírez Necochea, 1969: 87-88).

Con la adquisición de las nuevas salitreras, surgió el problema sobre qué hacer con estos nuevos territorios. En 1887, circularon rumores respecto a que el gobierno tenía contemplado avanzar hacia la conformación de una empresa estatal, a través de la cual el Estado podría obtener beneficios directos de la explotación del salitre. La idea, al parecer, fue debatida en el núcleo balmacedista (Zeitlin, 1984: 104-106). La postura que se impuso en el Ejecutivo fue la planteada por el ministro Sanfuentes en el Congreso:

...Una severa i provechosa experiencia nos demuestra que los Estados, ni directamente, ni confiados a asociaciones bancarias o a empresas especiales, fueron ni serán jamás administradores discretos i correctos de negocios de carácter eminentemente mercantil i tentador.

Los Estados negociantes i especuladores perturban, ordinariamente, las nociones del deber ser de sus hombres públicos, extravían su conciencia i su criterio, les desmoralizan i desmoralizan al país (citado en *El Independiente*, 27/7/1888).

En consecuencia, el Ejecutivo decidió subastar los terrenos fiscales para aumentar el número de productores en la industria. La venta de terrenos fiscales fue concebida como una opción para alterar la estructura de la industria. Los personeros de gobierno que llevaron adelante esta idea pensaron que el traspaso de terrenos fiscales hacia el sector privado, al ampliar el número de productores, aumentaría la producción de la industria (Yrarrázaval, 1963: 17) y, en consecuencia, los impuestos a recaudar. El proyecto de venta de terrenos fiscales se presentó al Congreso en 1888, siendo aprobado por el Senado. Tras ello, la iniciativa quedó abandonada (Yrarrázaval, 1963: 18).

La propuesta del Ejecutivo fue objeto de varias críticas. La primera apuntó al centro mismo del proyecto: el afán de regular la marcha de la industria salitrera. En este punto, los conservadores fueron claros, al plantear lo siguiente:

Ya lo hemos dicho: no es propio del resorte del Gobierno esto de intervenir en las crisis de la industria, de una manera artificial i haciendo el papel de regulador de la produccion, segun el criterio que mal o bien se forme de la necesidad de su intervencion. Son los

particulares, los productores mismos, dentro de los verdaderos principios económicos, los que pueden i tienen derecho a ejercitar su actividad previsora e inteligente en este campo de los intereses privados, que tienen sus leyes naturales, que no pueden violarse sin peligro, i cuyo estudio a ellos debe preocupar. Los resultados prácticos que de una teoría contraria se deducen, bastan por sí solos para demostrar de la manera mas elocuente lo que afirmamos (*El Independiente*, 27/7/1888).

En segundo lugar, se apuntó a que el total de terrenos representaba un potencial excesivo de producción, equivalente a 525.840.000 quintales. Para *La Libertad Electoral* no había necesidad de introducir al mercado tal cantidad de salitre. El medio creía más conveniente vender dichos terrenos paulatinamente (*La Libertad Electoral*, 6/8/1888). Una opinión similar tuvo el senador Aldunate (Delegado Fiscal de Salitreras, 1892: XLVIII), quien, además, conectó esta crítica con otra, que tenía relación con que la propuesta del Ejecutivo no consideraba medidas de carácter nacionalista (Vitale, 1993: 257). De hecho, la venta no era exclusiva para chilenos, por lo que el Aldunate, planteó que esos terrenos debían ser guardados hasta que pudieran ser adquiridos por capitalistas nacionales (Yrarrázaval, 1963: 18).

La cuestión de la nacionalidad de los dueños del salitre, aunque no fue incorporada en ese proyecto, apareció en el debate durante el mismo año 1888. El gobierno, el 22 de noviembre, recibió un informe del Inspector de Salitreras, Gustavo Jullian, en el cual se analizaba la situación de la industria y se proponían medidas a ser adoptadas por el Estado. El documento colocaba como problema central el éxodo de utilidades hacia el extranjero. A partir de un análisis de los precios internacionales del salitre y los costos de producción, el informe calculaba que a un precio promedio de \$ 2,85 por quintal y con un costo de \$ 2,33, \$ 1,68 quedaban en Chile, saliendo el resto del país como utilidad, pago de maquinarias y amortización de capital (Ramírez Necochea, 1969: 91). Jullian planteó la necesidad de impedir que los extranjeros continuaran comprando terrenos e impulsar la creación de establecimientos chilenos. De igual forma, el informe propuso que el Estado se convirtiera en un garante de la libre empresa, para así evitar la “tiranía económica” (Vitale, 1993: 259). El informe de Jullian, al decir de Ramírez Necochea (1969: 92), significó un cambio en la postura del Ejecutivo respecto al salitre. El Presidente de la República adoptó como propio el llamado a nacionalizar (mas no estatizar) la industria.

En marzo de 1889, Balmaceda visitó la ciudad de Iquique, el principal puerto de la provincia de Tarapacá. Existe un consenso respecto a que, a raíz de este viaje, el ambiente político chileno giró hacia una abierta oposición a Balmaceda (por ejemplo, Vitale, 1993;

Sagredo, 2001b). Uno de los propósitos centrales de la visita de Balmaceda fue conocer, en terreno, la situación en la que se encontraba la industrial del salitre, por lo que el Presidente de la República se desplazó a conocer gran parte de las oficinas instaladas en Tarapacá (Sagredo, 2001b: 113-126). El viaje igualmente fue una oportunidad para plantear la nueva posición del Estado chileno en la materia. En un discurso pronunciado el día 8, Balmaceda señaló las orientaciones que seguiría su política:

Ha llegado el momento de hacer una declaración a la faz de la República entera. El monopolio del salitre no puede ser empresa del Estado cuya misión fundamental es sólo garantizar la propiedad y la libertad.

Tampoco debe ser de obra de particulares, ya sean éstos nacionales o extranjeros, porque no aceptaremos jamás la tiranía económica de muchos ni de pocos. El Estado habrá de conservar siempre la propiedad salitrera suficiente para resguardar, con su influencia, la producción y su venta y frustrar en toda eventualidad la dictadura industrial en Tarapacá (citado en Ramírez Necochea, 1969: 93).

Estas palabras son las que se utilizan, generalmente, para plantear la existencia de una política nacionalista (por ejemplo Ramírez Necochea, 1969), así como para relativizar esa orientación. Por ejemplo, Yrarrázaval (1963: 23) afirma que de estas palabras no se desprendió ningún proyecto. Más que preguntarse respecto a la existencia de proyectos específicos de carácter nacionalista, parece pertinente intentar entender cuál fue la intención manifiesta en estas palabras respecto al rol del Estado dentro de la industria. En ese sentido, el discurso muestra el esfuerzo del mandatario por dejar en claro que se evitaría una nueva combinación (Monteon, 1982: 29). De igual forma, estas palabras deben ser entendidas como una toma de posición, sobre todo en un momento en el cual John Thomas North,⁴¹ el principal inversor en la industria, se encontraba de visita en Chile. Las mismas ideas fueron repetidas por Balmaceda en el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1° de junio de 1889, ocasión en la que el mandatario señaló que no se venderían terrenos a capitalistas extranjeros (Zeitlin, 1984: 111; Bermúdez, 1987: 37).

Balmaceda no se quedó únicamente en el terreno de las palabras, como sugiere Yrarrázaval. En concordancia con su intención contar con un Estado activo en la actividad salitrera, en el mes de abril de 1889 dictó un decreto que creó la Delegación Fiscal de Salitreras y Guaneras (Blakemore, 1974: 91), lo que provocó que volvieran a aparecer

⁴¹ Una reseña biográfica sobre North se encuentra en Ramírez Necochea (1969: 41-63).

rumores sobre la creación de una empresa estatal (O'Brien, 1982: 133). Este nuevo servicio implicaba una reorganización de la Inspección General de Salitreras, pues su personal era deficiente para cumplir con la “conservación, vigilancia y defensa de esas importantes propiedades nacionales”. El decreto de creación le encomendó a este servicio desarrollar las siguientes funciones:

1. Conservar, defender y vigilar las oficinas y terrenos salitrales del Estado;
2. Mensurar, reconocer y avaluar esos mismos terrenos y los estacamentos de propiedad fiscal y particular existentes;
3. Vigilar la marcha de los juicios en que tenga interés el Fisco y se relacionen con propiedades salitreras;
4. Proponer al Estado las medidas convenientes para fomentar el consumo del salitre y estudiar todo lo que se relacione con la marcha y desarrollo de la industria salitrera, y
5. Llevar la estadística del ramo (citado en Delegado Fiscal de Salitreras, 1892: 137-138).

Las funciones en cuestión dan cuenta de la importancia que le asignó el gobierno de Balmaceda a que el Estado, por una parte, desarrollara un servicio dedicado exclusivamente a un tema tan sensible para los intereses fiscales. En especial, destaca la responsabilidad de tomar medidas para incidir en la marcha de la industria salitrera. El Estado abandonó la postura abstencionista en la materia y, al contrario, se planteó la necesidad de incidir la industria desde la oferta y la demanda. La anunciada venta de terrenos salitreros, como ya se mencionó, partía del supuesto que aumentando los actores también lo haría la producción. Ello requería un crecimiento en el consumo del salitre, por lo cual se le encargó a la Delegación impulsar medidas para fomentarlo. Desde diciembre de 1888, el Ministerio de Hacienda se encontraba recabando información, a través del personal diplomático chileno, respecto al potencial de consumo del salitre en el extranjero, y un año después envió un proyecto de ley, en el cual pedía al Congreso \$ 150.000 para publicitar el producto (Yrarrázaval, 1963: 24). El proyecto fue concebido, de acuerdo con el mensaje que acompañó la propuesta, de la siguiente forma:

La propaganda del consumo del salitre es hoy indispensable, no sólo para dar nuevo impulso a la producción y obtener de ese modo el incremento de las entradas fiscales, sino para salvar la difícil situación a que ha llegado la industria a consecuencia de su mismo desarrollo (citado en Ramírez Necochea, 1969: 89).

El esfuerzo por aumentar el consumo del salitre se dio en un contexto de crecimiento

desmedido de la oferta. Hacia 1889, las compañías creadas en los años anteriores alcanzaron su máxima capacidad, aumentando los envíos a Europa en comparación con los años anteriores. En noviembre, las exportaciones llegaron a las 410.000 toneladas, 143.000 más que en igual mes del año anterior. El consumo no creció de la misma forma que la producción, generándose un proceso de acumulación de salitre y reducción de su precio, lo cual hacía presagiar la irrupción de un nuevo cartel (Blakemore, 1974: 109-110).

Balmaceda estaba decidido a avanzar hacia la mayor intervención del Estado en el campo salitrero. Por lo mismo, desechó un proyecto de ley, aprobado por el Congreso en diciembre de 1889, que permitía la devolución de salitreras bajo el esquema del antes mencionado decreto de 1886 (Ramírez Necochea, 1969: 89). Tal como lo ha planteado Bermúdez (1987: 36), con las políticas desarrolladas por Balmaceda se produjo un cambio de rumbo. Sus iniciativas buscaron orientar a la industria del salitre para que sirviera los intereses fiscales chilenos (Blakemore, 1974: 86). Para ello, no solamente se terminó con la devolución de las salitreras a los privados que pudieran demostrar la propiedad de ellas, sino que también surgió un Estado que buscó establecer mejores condiciones para la competencia. Para ello, tomar medidas en materia ferroviaria resultó fundamental.

La cuestión de los ferrocarriles en las zonas salitreras

El desarrollo de los ferrocarriles en Tarapacá data de mediados de la década de 1850 (véase Donoso, 2011). En 1868, Montero Hermanos obtuvo una concesión del gobierno peruano, por veinticinco años, para construir una línea férrea que conectaría el puerto de Iquique con La Noria. Un año después, la misma compañía logró una nueva autorización, para conectar Pisagua con Zapiga y, en 1871 logró la última autorización, para tender una línea entre La Noria y Zapiga, además de autorizar ramificaciones. En la concesión de 1871, se estableció un período de duración de veinticinco años y, además, se estipuló que podría ser anulada si los trabajos no se realizaban, o si la línea dejaba de operar por un año. Adicionalmente, se autorizó la venta de los derechos y, en caso que el comprador fuera extranjero, ello requería autorización de las autoridades peruanas. En 1874, con el visto bueno del gobierno, Montero Hermanos formó la Compañía de Ferrocarriles Salitreros de Tarapacá, la que, en 1882, se trasladó a Londres y pasó a llamarse The Nitrate Railways Company Limited

(Brown, 1958: 465-467). La empresa obtuvo otros beneficios, como el privilegio exclusivo de contar con un ferrocarril, impidiéndose expresamente la existencia de otra línea alternativa y recibió el derecho de preferencia, durante el tiempo de vigencia de la primera concesión, para construir los caminos ferroviarios propuestos al gobierno peruano por otros particulares (Silva, 1967: 45-46). Entre 1868 y 1875, las líneas asociadas a las dos primeras concesiones fueron construidas, no así las establecidas en la última (Blakemore, 1974: 47).

Al igual que en lo referente a la propiedad de las oficinas salitreras, el dominio de hecho que el Estado chileno ejerció sobre Tarapacá, desde finales de 1879, generó incertidumbre para los dueños de los ferrocarriles, pues los privilegios derivados de las concesiones antes mencionadas debían ser ratificados por las autoridades chilenas. Adicionalmente, la empresa tuvo que lidiar con la solicitud de caducidad de derechos, presentada en 1881 por parte de Campbell, Jones y Compañía. Esta sociedad, dueña de terrenos salitreros en Agua Santa, además pidió, junto a otros privados, autorización para construir sus propios ferrocarriles (Yrarrázaval, 1963: 30). En un inicio, Campbell obtuvo la autorización solicitada (Silva, 1967: 52; Thomson y Angerstein, 2005: 95), pero ella fue revocada prontamente (Montt, 2004: 93).

En un inicio, la preocupación de las autoridades gubernamentales estuvo centrada en anexar legalmente el territorio de Tarapacá, antes que en definir la vigencia de los privilegios entregados a Montero Hermanos o en permitir a otras empresas construir ferrocarriles (Silva, 1967: 55). En 1883, una vez que Chile y Perú firmaron la paz en el Tratado de Ancón, el gobierno chileno pasó a ocuparse en la cuestión de las concesiones ferroviarias y encargó, en agosto de ese año, a una comisión asesora, formada por parlamentarios, el estudio de las concesiones entregadas por el gobierno peruano a Montero Hermanos y determinar si dichos derechos seguían vigentes (Thomson y Angerstein, 2005: 95). El parecer mayoritario de los miembros de la instancia en cuestión fue que los privilegios exclusivos seguían vigentes (Silva, 1967: 63).

A pesar de las conclusiones del informe entregado por la comisión recién mencionada, la mantención de la concesión en su estado original no era tan simple de aceptar para el gobierno de Santa María. Por una parte, en la época se pensaba que la industria del salitre tenía problemas, precisamente, por el precio del transporte de la producción (Thomson y Angerstein, 2005: 88). Por otro lado, durante la segunda mitad del siglo XIX, los

ferrocarriles estatales fueron concebidos como medios para ayudar el desarrollo de actividades económicas en zonas con problemas de competitividad. En una lógica proteccionista, los precios por el transporte no eran fijados de acuerdo a los costos de traslado, sino que teniendo en cuenta los costos de producción del bien transportado y buscando colaborar con el desarrollo de las actividades económicas (Guajardo, 2007: 95-96). En esa lógica, las autoridades gubernamentales comenzaron a pensar que el monopolio ferroviario era perjudicial para la industria salitrera en su conjunto, pero sobre todo para los intereses fiscales (Montt, 2004: 85, 90), dado que los costos de transporte eran capaces de eliminar productores y disminuir el volumen de quintales exportados.

Tal como lo destaca Montt (2004: 77-78), a partir de un análisis de las autorizaciones ferroviarias entregadas por el Estado chileno durante el siglo XIX, Santa María y Balmaceda impulsaron un nuevo modelo de fijación de precio, en el cual la decisión sobre esta materia radicaba, de forma exclusiva, en el Presidente de la República. Ello es congruente con el hecho que durante el período de Santa María comenzó a hacerse manifiesta una actitud gubernamental contraria a los privilegios en manos de la Nitrate Railways (Silva, 1967: 44). Entre 1884 y 1885, Santa María consultó sobre la cuestión de la caducidad de los derechos a una serie de actores institucionales, provenientes de los tres poderes públicos. La Comisión de Gobierno del Senado, el Fiscal de la Corte Suprema, el Intendente de Tarapacá y el Consejo de Estado, se manifestaron a favor de declarar la caducidad de los privilegios exclusivos de Nitrate Railways (Montt, 2004: 94). En esas consultas, quedó de manifiesto que dentro de las autoridades estatales existía la convicción respecto a que el Estado tenía intereses en la materia y debía actuar en consecuencia. El Intendente de Tarapacá, Gonzalo Bulnes, manifestó a Santa María lo siguiente:

Sin embargo, es fácil demostrar que el gobierno no se encuentra colocado en esta provincia en presencia de deberes de distintos órden, i que, correspondiéndole atender a los justos reclamos de la industria salitrera i a las exigencias de su prosperidad i desenvolvimiento, no debe perder de vista su interés propio, que la administracion, la equidad i el réjimen social bien entendido le imponen vijilar.

Aquella opinion se funda en una tendencia errada que vengo notando en todas las discusiones a que ha dado lugar este largo litijio. Se pretende suprimir al gobierno de Chile como entidad de la cuestion, localizando la cuestión i el debate en los intereses reciprocos de la industria salitrera por una parte i del ferrocarril por la otra.

Encuentro injustificada esa supresion por ser el gobierno quien estipuló con Montero los derechos i las obligaciones que arrancan de los contratos.

...esta cuestion [la de la caducidad] no puede ser resuelta sino con un criterio

administrativo: es decir, teniendo presente las ventajas i las necesidades del interes chileno (*Los Debates*, 30/6/1885).

A pesar de estos informes, Santa María no actuó avanzó inmediatamente hacia la caducidad. De hecho, algunas cartas personales escritas por Julio Zegers, abogado de la compañía desde 1881, dan cuenta de constantes acercamientos entre la ferroviaria y el Ejecutivo, además de la intención del Presidente de la República de lograr un acuerdo que, en palabras de Santa María, favoreciera tanto a los intereses generales de la industria salitrera como a los fiscales asociados a dicha actividad. Incluso, en una ocasión, Santa María se reunió con Zegers y con un representante de la empresa, para concordar posiciones, algo que, finalmente, resultó ser imposible (Silva, 1967: 111-113).

Habiendo quedado clara la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la compañía, Santa María procedió, el 29 de enero de 1886, a caducar el permiso y los privilegios asociados a éste (Yrarrázaval, 1963: 36-37). El decreto mediante el cual se realizó este acto, adujo incumplimiento de la empresa en lo relativo a la concesión del año 1871, al no construir todas las líneas acordadas. A ello se sumó que la empresa no logró acuerdos respecto a precios con los otros productores de la industria, afectando los precios y la competencia entre distintas empresas (Brown, 1958: 468). En los considerandos que conforman el decreto, esta cuestión está expuesta en forma clara:

5.º que ejerciendo esta vigilancia la autoridad chilena, se advirtió que, destinado especialmente el ferrocarril al acarreo del salitre que se elabora en el interior en diversos establecimientos, la industria salitrera, que es la principal en aquel territorio, se sentía perturbada en su desarrollo á consecuencia de las condiciones de porteo exigidas por la empresa de ferrocarril... 7.º Que apreciando el Gobierno esta situación y procurando conciliar equitativamente los intereses en pugna, indicó á la empresa del ferrocarril un arreglo que, sin dañar los de ella, diera facilidades al proteo de la industria salitrera, abaratando el costo con que hoy está gravada, arreglo á que no ha sido posible arribar (citado en Montt, 2004: 95).

La decisión generó un escenario desfavorable para los intereses de la Nitrate Railways. El abogado de la compañía, Julio Zegers, en una carta privada enviada a un ejecutivo de la empresa, planteaba que aunque el decreto no alteraba la situación de la empresa, sí abría el camino para que el Estado chileno permitiera a otros actores ingresar al negocio ferroviario en la provincia de Tarapacá (Silva, 1967: 120). Para evitar esta posibilidad, la compañía acudió a los tribunales de justicia, con el fin de revocar la decisión tomada por la autoridad

administrativa y mantener los beneficios obtenidos gracias las concesiones entregadas por el gobierno peruano a Montero Hermanos (Yrarrázaval, 1963: 38). Durante el año 1887, y con la cuestión radicada en el Poder Judicial, John Thomas North adquirió 7.000 de las 9.000 acciones de la Nitrate Railways, a un valor bastante castigado por las decisiones del Estado chileno (Brown, 1958: 468; Blakemore, 1974: 48-49).

Tal era el escenario, en términos del problema ferroviario, en el cual José Manuel Balmaceda asumió la presidencia el 18 de septiembre de 1886. Bajo su mandato, no sólo se mantuvo a firme el decreto que estableció la caducidad, sino que también se desarrolló una política estatal amplia y marcada por la intervención directa, para impulsar la economía a través de los ferrocarriles. Finalizando 1887, Balmaceda presentó un proyecto de ley que solicitaba la venia del Congreso para construir líneas férreas en el sur, zona central, y el llamado norte chico chileno, las que totalizaban 1.200 kilómetros. Hasta ese momento, Chile contaba con 1.000 kilómetros (Ramírez Necochea, 1969: 118). Este proyecto, además, consideró la estatización del ferrocarril que corría por el sector de Chañaral.⁴² También en 1888, se firmó un contrato con la North and South American Constructor Company, para iniciar los trabajos de conexión entre el centro y el norte del país. Los tramos acordados fueron La Calera-Cabildo y San Marcos-Ovalle (Guajardo, 2007: 143).

En materia ferroviaria, Balmaceda concentró las decisiones en el Ejecutivo. Ello lo dejó en claro, durante el discurso que pronunció a raíz de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, correspondientes a 1887. En la oportunidad, el mandatario hizo referencia a un proyecto, a través del cual pretendía radicar en el Ejecutivo la facultad para entregar, previa consulta al Consejo de Estado vía decreto, permisos para la construcción de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos (Montt, 2004: 74). Como se mostró en el capítulo anterior, dicho proyecto generó resistencias dentro de una oposición que acusaba a Balmaceda de intentar pasar a llevar a otro poder del Estado. Adicionalmente, en su afán por impulsar estos proyectos, el Presidente de la República, sin contar todavía con la autorización parlamentaria, encargó estudios de líneas a la Dirección de Obras Públicas (Crowther, 1973: 385). Adicionalmente, en 1889, infructuosamente solicitó \$ 400.000, con

⁴² Creado en 1872, éste demostró ser un proyecto poco rentable, lo que llevó a sus dueños a vender la línea. Las presiones locales frente a un potencial desmantelamiento del servicio, para vender el material y trasladarlo al sur por un particular, llevaron al Ejecutivo a tomar control sobre ella. Dos años después, el Estado repitió la operación y estatizó el tren de Elqui, destruido por la crecida del río del mismo nombre (Thomson y Angerstein, 1997: 68).

el fin de realizar los estudios iniciales para levantar una línea férrea entre Tarapacá y la zona sur del país (*El Independiente*, 23/7/1889).

La forma en la que Balmaceda, una vez en el poder, manejó el conflicto con la Nitrate Railways fue otro foco de tensión. Al igual que Santa María, entendía que el monopolio ferroviario era un problema que afectaba los precios del salitre y su nivel de producción (Blakemore, 1974: 82). Por lo mismo, actuó de forma decidida frente a la acción judicial de la compañía. En su defensa frente a los tribunales, el Fisco argumentó que el Poder Judicial no tenía competencias para anular decisiones de otro poder del Estado “... ¡mucho menos para rever los decretos del Presidente de la República en atribuciones que le son propias”. En primera instancia, los tribunales le dieron la razón al Ejecutivo, pero, ante la apelación de la firma, se estableció que el Poder Judicial sí tenía competencia para examinar el asunto. En respuesta a ello, en diciembre de 1887, Balmaceda recurrió al Consejo de Estado, argumentando que existía una contienda de competencias entre el Ejecutivo y el Judicial, por lo que solicitaba una resolución de esta instancia, tal y como lo establecía la constitución de 1833 en su artículo 102, número 5. La Corte Suprema, en su defensa ante el Consejo de Estado, señaló que la acción administrativa no era ni ilimitada ni absoluta y que, al contrario, los actos del Presidente de la República, en caso que afectaran derechos garantizados en la constitución, daban pie para que los afectados pudieran recurrir a la justicia ordinaria. Agregó el informe que, durante la década de 1880, la justicia había dictado sentencia en, al menos, 15 casos similares a éste. Finalmente, el 13 de septiembre de 1889, el Consejo de Estado le dio la razón al Ejecutivo, pues consideró que Nitrate Railways, a través de su solicitud a los tribunales, estaba pidiendo dejar sin efecto el decreto (Montt, 2004: 110-113).

En momentos en los que el Consejo de Estado todavía no resolvía la contienda de competencias, se discutía en los círculos políticos sobre el riesgo de una “northización” de Tarapacá. North, por una parte, contaba, desde 1887, con la propiedad de los ferrocarriles, lo que le daba una situación privilegiada en la industria, pues podía afectar a sus rivales, al controlar los precios de transporte (Crowther, 1973: 390). Adicionalmente, entre 1888 y 1889, tenía control sobre el 25% de la industria (Brown, 1958: 469). En ese contexto, y en su ya mencionada visita a Iquique, Balmaceda declaró que estaba resuelto a conectar La Calera con Tarapacá a través de una línea longitudinal (Montt, 2004: 97). Agregó que era su

aspiración que todos los ferrocarriles existentes en Chile fueran públicos (Jobet, 1951: 68). En este punto, el mandatario no solamente seguía su agenda, sino que también a la presión presente en la prensa. Pocos días antes de partir Balmaceda al norte, *La Época* urgía porque el Estado controlara los precios del transporte del salitre o, definitivamente, expropiara las líneas. Así, se reduciría el precio del producto y se aumentaría la producción. “Y este incremento se traduce en aumento inmediato y directo de recursos para el Fisco que percibe los derechos” (Sagredo, 2001b: 39).

Después que el Consejo de Estado dejara a firme el decreto de caducidad de enero de 1886, Balmaceda, al parecer, consideró inviable la estatización de las líneas, por lo que optó por intervenir a través del ingreso de nuevos privados a competir (Montt, 2004: 99). Realizó, así, una serie de llamados a propuestas para construir líneas férreas. El 5 de diciembre de 1889 se dictó el decreto para la construcción de un tren que conectara la salitrera de Agua Santa con Caleta Buena. El permiso fue adjudicado a Campbell, la que cedió sus derechos a Lauro Barros, futuro ministro de Balmaceda, para la conformación de la Compañía de Salitre y Ferrocarriles de Agua Santa (Yrarrázaval, 1963: 41-47). Durante 1890, se realizó un llamado para dos nuevas líneas, una entre Alto de Junín y Sal de Obispo, y otra entre la oficina San Pablo y las salitreras de Lagunas (Thomson y Angerstein, 2005: 97). El último llamado de 1890 tuvo como resultado la adjudicación del proyecto a Nitrate Railways (Montt, 2004: 75).

Esa decisión fue tomada en momentos en el que Balmaceda negociaba directamente con representantes de la casa Gibbs en Chile una autorización para construir una línea hasta el puerto de Chucumata, para sacar su propia producción salitrera. Según relató el representante de Gibbs en Chile a la casa matriz en Londres, durante las negociaciones, Balmaceda puso condiciones al permiso, entre ellas, que la empresa inglesa desistiera de participar en cualquier intento por establecer un nuevo cartel y que asegurara una producción mínima anual, equivalente a 2.000.000 de quintales (Blakemore, 1974: 152-157). Esa oferta, rechazada por Gibbs (Zeitlin, 1984: 115), es una muestra muy clara respecto a que Balmaceda diseñó una intervención estatal en el campo ferroviario en las provincias salitreras que, antes que afectar a un capitalista específico, como North, tenía como fin el aumento de la producción y evitar cualquier intento de nueva combinación.

Generalmente, se ha destacado que los abogados de las empresas de North eran

miembros de la oposición a Balmaceda y que quienes representaron a Campbell y Jones – compañía que, constantemente, buscó el fin del monopolio ferroviario– formaban parte del círculo de confianza del Presidente (O’Brien, 1982: 138-139; Montt, 2004: 99-100). En parte, por esta situación, los dueños de la Nitrate Railways pensaron que, una vez derrotado Balmaceda, la compañía podría recuperar los privilegios perdidos. Sin embargo, ello no ocurrió. Los vencedores continuaron con la política iniciada por Balmaceda respecto a esta cuestión y, antes que volver a la situación anterior a 1886, ampliaron los privilegios ferroviarios para la Compañía de Salitre y Ferrocarriles de Agua Santa (Brown, 1958: 475-476). Ello muestra que, en lugar de ser una política particular de Balmaceda, la intervención en el campo salitrero respondía a una racionalidad estatal que apuntaba a defender sus intereses económicos en la industria.

LAS DISCUSIONES SOBRE LA CONVERTIBILIDAD BANCARIA

La política hacia los bancos durante el período de Balmaceda es otro de los tópicos que ha estado en el centro del debate. Generalmente, se plantea que las decisiones del Presidente de la República, en específico su intención de crear un banco estatal, buscaron afectar a los banqueros (Salazar, 2009: 722), cuestión que explicaría que destacados miembros de ese sector, como Agustín Edwards y Augusto Matte Pérez, lideraran el bando que se levantó contra el Ejecutivo en 1891 (Zeitlin, 1984: 118). A continuación se muestra que, respecto a los bancos, Balmaceda siguió el patrón de reformas mencionado en el capítulo 3: hasta 1889, aunque estableció controles estatales sobre el sector, no desarrolló acciones diametralmente distintas a las de los gobiernos anteriores. De hecho, al igual que Santa María, dilató el fin de la inconvertibilidad del papel moneda en nombre ciertos intereses estatales (fortalecer la Hacienda Pública y desarrollar obras públicas), pero sin enfrentarse al sistema bancario existente desde la década de 1860. Sus posturas más radicales, como retirar fondos de los bancos, intervenir a estas entidades y avanzar hacia un banco estatal, solamente aparecieron en un contexto de quiebre inminente con el Congreso (Ramírez Necochea, 1969: 130).

Durante la primera mitad del siglo XIX, las actividades económicas se basaron en la producción local de la moneda, además de otros instrumentos asociados al comercio

exterior, como las letras (Carrasco, 2009: 21). La aparición del papel moneda ocurrió en Coquimbo, hacia 1838, por iniciativa privada, pero fue prontamente prohibida por el gobierno central (Fetter, 1937: 7). Desde la década de 1840, se instaló una discusión sobre la necesidad de contar con bancos. En 1844, surgió un primer proyecto de crear uno, y en 1849 se fundó el Banco de Arcos, el cual en 1851 dejó de existir (Millar, 1994: 65-71). En la época, algunos actores, como los mineros del norte de Chile, el argentino Mariano Fraguero y el liberal Pedro Félix Vicuña, plantearon la necesidad de contar con un banco estatal capaz de centralizar las operaciones de crédito (Volk, 1993: 82-83), algo que no ocurrió.

El crecimiento de la actividad durante la década de 1850, llevó a que se requiriera aumentar el circulante en la economía (Ross 2003: 37). En 1851, se fijó por ley la relación entre el oro y la plata y en los años siguientes fueron surgiendo distintos bancos, como la Caja de Crédito Hipotecario, en 1855, el de Depósitos y Descuentos de Valparaíso, un año más tarde y el de Chile, en 1859. De igual forma, en 1857, el gobierno presentó un proyecto de ley, redactado por el economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil, que pretendía regular la actividad bancaria (Millar, 1994: 79- 85-87, 100; Martner, 1929: 252; Hirschmann, 1973: 165). Esta iniciativa, aprobada en 1860, abrió las puertas para la existencia de bancos de emisión, a los cuales se les permitió imprimir papel moneda por un equivalente al 150% de su capital (Martner, 1929: 253; Yrarrázaval, 1963: 57-58; Ross, 2003: 38). Se creó así un sistema bancario marcado por un signo liberal, el que aunque establecía normas sobre emisión, características del capital, controles y mecanismos de publicidad (Millar, 1994: 107), no exigía la existencia de reservas para cubrir las emisiones, ni limitaba los préstamos (Fetter, 1937: 8).

A partir de 1862, el Fisco pasó por algunos problemas, razón por la que recurrió a la ayuda de los bancos, algo que se repitió en 1864, 1865, en dos ocasiones, 1866 y 1869 (Ross, 2003: 102-104; Fetter, 1937: 10-11; Yrarrázaval, 1963: 58-59). En efecto, en 1865 se autorizó al Banco Nacional la emisión de papel moneda, y en diciembre del mismo año se dio luz verde a una segunda impresión. La primera emisión implicó que un tercio del total fuera un préstamo para el Estado. En tanto, en 1866 se estableció que los billetes de los bancos serían recibidos en las oficinas fiscales por 22 años. En 1869, el Banco Nacional, a cambio de emitir dinero para ayudar al Fisco, obtuvo el compromiso ser el receptor de los

depósitos estatales, y se le asignó la responsabilidad de llevar a cabo las operaciones bancarias del Estado chileno en Europa (Millar, 1994: 120-122, 149). Se generó, de esta forma, una relación de interdependencia entre el Estado y los bancos, según la cual el primero autorizaba emisiones a cambio de préstamos y los segundos podían obtener beneficios de su posición de prestamistas (Ross, 2003: 48; Salazar, 2009: 717).

La crisis económica de la década de 1870, mencionada en el capítulo 3, provocó un problema de liquidez para el Fisco, que lo llevó a recurrir a préstamos con bancos chilenos en 1872, 1873, 1876 y 1878. En tanto, consiguió préstamos externos en 1870, 1873 y 1875, el último para cancelar la deuda interna (Millar, 1994: 141-142). También surgieron problemas para el sistema bancario. El aumento de las importaciones, entre 1874 y 1878, llevó a la disminución de la acuñación en la Casa de Moneda y a la fuga de metal. El nivel de reserva existente en el sistema bancario frente a los billetes emitidos por el conjunto de bancos era de un 7,4% (Fetter, 1937: 27, 30). En 1877, se discutió la posibilidad de salvar la crisis creando un banco estatal, que entregara crédito para impulsar la actividad (Millar, 1994: 146). Sin embargo, la propuesta fue desechada y en 1878 el Estado usó, nuevamente, la alternativa de recurrir a los bancos. Específicamente, obtuvo un préstamo por \$ 2.525.000, de manos de 9 de las 11 entidades existentes, y a cambio el Estado autorizó a una nueva emisión con un tope de \$ 15.000.000. Adicionalmente, se estableció la inconvertibilidad del papel moneda y su curso forzoso (Yrarrázaval, 1963: 60). Aunque inicialmente fue concebida como una medida a terminarse en 1880, en los hechos la inconvertibilidad continuó hasta 1895. Ella provocó un contexto de desarrollo bancario tal que, desde 1878, este sector se convirtió en el más importante de la economía chilena (Ross, 2003: 16).

En los años posteriores y en medio de la guerra del Pacífico, el Estado chileno comenzó a emitir papel por su propia cuenta, para solventar los gastos asociados a las operaciones militares (Yrarrázaval, 1963: 61). La acción emisora, a cargo de la recién creada Oficina de Emisión de Billetes Fiscales (Martner, 1929: 341), fue activa. En 1879, se imprimió papel por un total de \$ 6.000.000. Según algunos cálculos, para 1882, circulaban \$ 26.000.000, correspondiendo a papel fiscal un equivalente a \$ 16.000.000 (Carrasco, 2009: 26). Otras estimaciones afirman que, a causa de la emisión fiscal, el total de papel moneda circulando en el país pasó desde unos \$ 10.000.000 a \$ 30.000.000

(Fetter, 1937: 43).

Como consecuencia del aumento del circulante y de la deficitaria balanza de pagos que Chile vivió desde 1884, el peso se depreció. Ello agitó un debate parlamentario sobre la conveniencia de mantener la inconvertibilidad, especialmente teniendo en cuenta la bonanza fiscal derivada del triunfo chileno en la guerra del Pacífico (Millar, 1994: 198). La cuestión, en todo caso, no nació en 1884. Tan pronto quedó claro que Chile ganaría la guerra, el debate comenzó. Zorobabel Rodríguez, por ese entonces editor de *El Independiente* y discípulo de Courcelle-Seneuil, era de la opinión que la circulación forzosa era un instrumento que debía ser utilizado en un contexto de guerra, pero no existiendo más tal escenario “... vuelve para el Gobierno el deber de suprimirla, o a lo ménos de empezar a reducirla en la medida de sus facultades” (*El Independiente*, 27/6/1882).

Durante la primera mitad de la década de 1880, las memorias del Ministerio de Hacienda hablaron recurrentemente sobre avanzar en esa línea. Sin embargo, en la práctica no se actuó de esa forma. Esta ambigüedad provenía del propio presidente Santa María, quien manifestaba querer llegar al régimen metálico, pero después de pagar la deuda pública (Yrarrázaval, 1963: 62). De todas formas, se tomaron algunas medidas, como una ley que, en 1882, fijó un máximo de circulante equivalente a \$ 16.000.000 (Millar, 1994: 196). A la par, se discutió cómo avanzar en el retiro paulatino de circulante estatal, para mejorar el valor del peso chileno y preparar el camino para la convertibilidad, aunque sin fijar una fecha cierta para ello.

A mediados de 1885, se analizó un proyecto de ley que pretendía retirar de circulación \$ 50.000 por mes. Esta propuesta dio pie a un debate en la Cámara de Diputados sobre las causas de la baja del valor del peso chileno, el uso del papel moneda y las alternativas a seguir en el futuro. El diputado Miguel Luis Amunátegui pronunció un discurso en el cual culpaba al exceso de papel moneda de la pérdida de valor de la moneda y en el que consideraba que retirar tal cantidad de billetes por mes no era suficiente (Cámara de Diputados, sesión 33° ordinaria, 18 de agosto de 1885: 449). Este argumento fue contestado por el Ministro de Hacienda, Ramón Barros Luco, quien aseguró que la situación del peso chileno no era fruto de las emisiones y el régimen de inconvertibilidad, sino que respondía a la baja de las exportaciones del país (Cámara de Diputados, sesión 34° ordinaria, 20 de agosto de 1885: 472).

Tanto para el Ministro de Hacienda como para varios parlamentarios que participaron del debate, el retiro de papel moneda y la vuelta a la convertibilidad no eran solución para la situación económica del país, pues traerían problemas para el desarrollo de la actividad en la economía interna. El mismo Barros Luco creía que no se podían paralizar trabajos de obras públicas, pues miles de obreros quedarían sin ocupación (Cámara de Diputados, sesión 33° ordinaria, 18 de agosto de 1885: 451). El diputado Puelma Tupper concordaba con que el retiro de moneda y el aumento del tipo de cambio paralizarían la actividad. Por lo mismo, propuso destinar \$ 50.000 mensuales a la compra de pastas de plata, y no al retiro de papel, garantizando así la emisión existente (Cámara de Diputados, sesión 34° ordinaria, 20 de agosto de 1885: 461-462). El debate suscitado en la sala a raíz del papel moneda pasó, prontamente, desde el hemiciclo a la opinión pública. En una carta enviada a la prensa, Manuel Arístides Zañartu, expresó con claridad por qué, en su opinión, debía seguir circulando el papel moneda y no se debía avanzar hacia la convertibilidad. Al respecto, afirmaba lo siguiente:

Los billetes que salen de las prensas del estado van a la circulacion en cambio de servicios o de objetos que aprovecha el mismo que la presta. Nada da éste que no tenga así un justo equivalente, lo que no sucede con el billete bancario, cuya circulacion importa el escamoteo legal de bienes comunes i particulares equivalentes, a la vista i con el beneplácito de los nombrados por la nacion para impedir tales injusticias.

...Durante el régimen metálico los cambios interiores de objetos o de servicios que son una fuente de produccion están limitados por la escasez del metal que sirve para efectuarlos mientras que durante el régimen del papel esos cambios solo pueden ser limitados por la existencia de valores cambiables, siempre mui superiores en número a la cantidad de metálico ahorrado sobre todo en países nuevos (*Los Debates*, 8/9/1885).

La disparidad de opiniones sobre la materia y la reticencia desde dentro del Ejecutivo hacia la vuelta al régimen metálico, expresada por Barros Luco, permiten entender por qué el gobierno de Santa María no utilizó completamente algunos instrumentos que avanzaban hacia el fin de la inconvertibilidad. Por ejemplo, entre 1882 y 1886, se destinaron \$ 6.000.000 para incinerar papel moneda. Sin embargo, solamente se retiraron \$ 1.912.084 (Fetter, 1937: 54-56).

Al finalizar el período de Santa María, se gestó una nueva arremetida contra del papel moneda. Algunas voces alarmaron a la opinión pública respecto a que la devaluación podía, incluso, afectar a la industria salitrera, la que, a causa de la caída del valor del peso, debía

pagar cada vez más dinero como impuesto. En tal situación, se corría el riesgo de la paralización de la industria (*La Libertad Electoral*, 3/4/1886). En ese contexto, el Jefe de Estado envió, a mediados de 1886, un proyecto de ley al Congreso, que buscaba retirar, mensualmente, \$ 125.000 pesos, junto con paralizar la emisión, hasta llegar a \$ 16.000.000. El proyecto, preparado por el entonces Ministro de Hacienda, Hermógenes Pérez de Arce, no prosperó (Millar, 1994: 200).

Al asumir la presidencia, Balmaceda también se mostró preocupado por la desvalorización del peso chileno (Jobet, 1951: 63). En una primera etapa, afrontó el problema de igual forma que su antecesor. De hecho, durante 1887 logró la aprobación del Congreso de una ley que se basó en el fallido proyecto presentado por Santa María. La normativa estableció el retiro mensual de \$ 100.000 fiscales, la compra de \$ 1.200.000 en barras de plata, en 1887 y 1888, y \$ 1.500.000 en los años siguientes. De esta forma, se preparaba el camino para la convertibilidad. Adicionalmente, se limitó la capacidad de emisión de los bancos, bajando desde el 150% del capital, de acuerdo a la ley de 1860, hasta un 100%, y se exigió una garantía de un 50% de la emisión con metales o títulos de deuda estatal (Yrarrázaval, 1963: 63-64; Ross, 2003: 39). Estas medidas respecto a los bancos, en cierta forma, limitaban el carácter liberal de la legislación de 1860. Desde sectores cercanos al gobierno se afirmaba que esta nueva actitud era necesaria, pues no tenía sentido retirar papel moneda fiscal si se dejaba espacio para la circulación de papel privado sin garantía (*Los Debates*, 3/7/1885, 7/2/1887).⁴³ El giro en el tratamiento respecto a los bancos provocó una ola de críticas. Los conservadores afirmaron que la banca debía estar libre de tales amarres (Millar, 1994: 203), mientras *La Libertad Electoral* acusó al Ejecutivo de aprobar la ley en un momento en el cual la oposición no se encontraba representada en el Congreso y condenó la iniciativa por aumentar ciertas contribuciones, además de ser el reflejo de lo que el medio consideró una guerra llevada a cabo por el Ejecutivo contra los bancos de emisión (*La Libertad Electoral*, 10/2/1887).

Aunque la ley de 1887 volvía a plantear el retiro de circulación de ciertas cantidades de papel moneda, para salvar el tipo de cambio, no existía un consenso respecto a avanzar

⁴³ Los temores de los sectores de gobierno se hicieron realidad, en cuanto a la efectividad de la ley, pues si bien hasta 1890 el total de billetes retirados alcanzó la cifra de \$ 5.000.000, ello no generó grandes efectos, por la vuelta a circulación de papel moneda privado antes depositado en las tesorerías fiscales (Ramírez Necochea, 1969: 126; Fetter, 1937: 62).

hacia la convertibilidad. Las opiniones favorables al papel moneda, antes mencionadas, cristalizaron en un proyecto, presentado en agosto de 1887 por el diputado Manuel Arístides Zañartu, quien propuso crear un banco estatal, dejar sin efecto la legislación recién aprobada respecto al retiro de papel moneda y promover su circulación para estimular el crédito y la actividad económica (Millar, 1994: 206). En la justificación del proyecto, Zañartu planteaba que:

No dar al crédito productivo toda la amplitud de que es susceptible, equivale a mantener cerradas las fuentes de producción i de progreso público, a desperdiciar, con un tiempo valioso, los elementos de riqueza i de felicidad puestos por la naturaleza a nuestro servicio (Cámara de Diputados, 42° sesión ordinaria, 30 de agosto de 1887: 620).

De acuerdo con Zañartu:

Lo que necesita todo aquel que tiene algo que ofrecer en fuerza, riqueza, ilustración, para la obra del progreso, es que haya la cantidad de moneda suficiente para dar ocupación productiva a todos esos elementos (ibíd., 622).

En consecuencia, rechazaba retirar \$ 100.000 pesos mensuales, pues ello llevaba a que la cantidad de papel en la economía estuviera en relación con la cantidad de reservas metálicas existentes y no de acuerdo con las necesidades de la actividad, provocando un daño al desarrollo de la producción, de la forma antes mencionada en su carta publicada en *Los Debates* (ibíd., 626).

Un proyecto como el de Zañartu no hacía otra cosa que dejar en claro dos posturas claramente definidas respecto a qué hacer en materia bancaria. Por una parte, los banqueros querían que se avanzara hacia la convertibilidad, porque así aumentaría el valor del peso y se verían beneficiados por la conversión, la que, para su fortuna, debía ser financiada por el Estado (Ramírez Necochea, 1969: 127). Llevar adelante la convertibilidad requería contar con una caudal de fondos públicos suficientes para esa tarea. Por lo mismo, el sector político asociado a los intereses bancarios, atacó algunas orientaciones del programa de Balmaceda, particularmente las obras públicas. Un ejemplo de este tipo de argumentos se encuentra en una nota publicada, en 1889, por la *Revista Económica*, en la que, junto con lamentarse por el que no se usaran los recursos provenientes del salitre para retirar papel, se señalaba que:

El error de haber guardado los primeros sobrantes como depósitos a plazo en vez de cumplir la ley que ordenaba amortizar el papel moneda, produjo dos consecuencias igualmente funestas, a saber: la acumulación indefinida del exceso de las rentas y la contratación a destajo y en grande escala de obras públicas que en su mayor parte eran exigidas por necesidades de carácter urgente.

Los millones sobrantes en papel moneda no han bastado para satisfacer la sed de gastos extraordinarios que domina a los administradores del país. Ha sido indispensable acudir también a los mercados europeos y emitir allí más de dos y medio millones de libras esterlinas en bonos del Gobierno para pagar compromisos resultantes de la guerra y atender a la construcción de nuevos ferrocarriles (citado en Ross. 2003: 110).

Otro sector se planteó contrario a la convertibilidad, argumentando que la depreciación del peso no se debía al papel moneda sino que a una balanza de pago desfavorable. En 1885, Barros Luco adoptó esa postura, la cual fue levantada, nuevamente, por Justiniano Sotomayor, Ministro de Hacienda, a partir de octubre de 1888 y hasta 1889. El nuevo Ministro, además, se mostró crítico al retiro de papel moneda de la economía (Yrarrázaval, 1963: 67). Otros argumentos contrarios a la convertibilidad apuntaron a que ella no solucionaría la depreciación del peso si los bancos continuaban emitiendo papel. De igual forma, se atacó la medida pues realizarla implicaría paralizar el plan de obras públicas impulsado por Balmaceda (Ramírez Necochea, 1969: 127-128). Adicionalmente, y como ya se mostró, hubo quienes defendieron la circulación del papel moneda, especialmente por el benéfico efecto como soporte de la ampliación de la actividad económica interna.

En 1888, se cumplió el plazo de 22 años en el cual el Estado aceptaría el papel moneda de los bancos privados en las tesorerías fiscales. En este escenario, se puso en duda la circulación de estos documentos. El Ejecutivo envió un proyecto que apuntaba a asegurar la circulación de las emisiones realizadas por los bancos, pero garantizándolas en un 50%, del cual un quinto debía actuar como salvaguardia para el Estado. En el Senado se aprobó la iniciativa, pero se estableció que, además del 50% de garantía, otro 10% debía pasar a las arcas fiscales (Yrarrázaval, 1963: 66). El proyecto no fue discutido en los años posteriores, pues el gobierno no lo incluyó en los debates. Durante 1889, se conformó una comisión parlamentaria para estudiar medidas que pudieran permitir avanzar hacia la convertibilidad. El entonces Ministro de Hacienda, Pedro Nolasco Gandarillas propuso incinerar \$ 2.000.000, a partir del 1° de enero de 1890 y hasta 1895, para volver a la convertibilidad durante ese año. El proyecto, aceptado por la comisión en octubre de 1889, fue incluido en

la convocatoria para las sesiones extraordinarias. Sin embargo, no entró a discusión ni en esa ocasión ni con posterioridad. El olvido de dichos proyectos ocurrió en paralelo a un proceso en el cual Balmaceda fue haciendo cada vez más clara su postura respecto a la conveniencia de mantener el papel moneda circulando. De hecho, en el discurso que pronunció con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, en junio de 1889, manifestó que no veía cerca el momento en el que la convertibilidad volvería, a la vez que aceptó la tesis de Sotomayor respecto a que la pérdida de poder adquisitivo del peso chileno se debía a la balanza de pago desfavorable y no al exceso de papel moneda (Millar, 1994: 209-211).

Los dueños de los bancos fueron un grupo importante en la marcha económica y política del Chile del siglo XIX. Gracias a su condición de prestamistas del Estado, tuvieron acceso a los centros de definición de la política económica y consiguieron beneficios directos por parte del Estado. Su importancia, además, era clara en el Congreso, a tal punto que de un total de 315 parlamentarios para el período 1885-1888, 166 tenían intereses en la industria bancaria (Ross, 2003: 17, 118). Hasta 1889, Balmaceda no enfrentó a este sector de forma directa, sino que tuvo una posición vacilante, que pasó desde crear condiciones para una futura convertibilidad y aumentar el control estatal sobre los bancos, hasta dar prioridad a sus planes de obras públicas y acercarse a personas contrarias al régimen metálico, como Sotomayor y Zañartu. La ausencia de enfrentamientos con el sector bancario, como se muestra en el capítulo siguiente, cambia desde mediados de 1890, fecha en la que Balmaceda, enfrentado al Congreso y a una oposición compuesta en parte por banqueros, se decidió a avanzar hacia una participación más activa, directa y autónoma del Estado en este campo, junto con controlar con más fuerza a las instituciones privadas.

CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo, se han dado luces respecto a las acciones implementadas por el aparato estatal para llevar a la economía chilena hacia la consecución de ciertos objetivos asociados a los intereses del Estado. Podría plantearse que ello no fue algo nuevo, si se considera que en la década de 1850 el gobierno de Manuel Montt también buscó soportar el crecimiento de la actividad exportadora a través de la construcción de infraestructura. Sin

embargo, en la década de 1880 la acción estatal no se agotó en la infraestructura. Al contrario, el adelanto del país supuso la construcción de obras públicas, además de otras acciones del Estado tendientes a que la industria salitrera se desarrollara de una forma que favoreciera al Fisco. Para ello, se tomaron medidas y se estudiaron alternativas que generaran las condiciones para que la industria salitrera aumentara su producción anual y que el Fisco obtuviera, a través de los impuestos, financiamiento suficiente para desarrollar el plan de modernización de Balmaceda. En esa línea, como se ha mostrado, se buscó alterar la estructura de propiedad de la industria salitrera, incorporando nuevos actores; se buscó levantar acuerdos con actores privados, basados en el aseguramiento de cuotas mínimas de producción; e, incluso, se caducaron privilegios ferroviarios monopólicos y se atrajo a nuevos inversores en transporte, para así bajar los costos de producción.

Este capítulo partió con una crítica hacia las interpretaciones económicas de la guerra civil de 1891, por el olvido que han hecho del Estado como un actor dentro del conflicto. En un inicio se mencionó que en esta perspectiva el Estado es tratado ateóricamente. A ello se debe agregar que lo que parece guiar este conjunto de trabajos es una especie de instrumentalismo intuitivo, según el cual el Estado no es un foco de atención, pues responde exclusivamente a los intereses de los grupos sociales que lo controlan.

A esa limitación, ahora, se puede agregar otra, de carácter empírico. Las acciones del Estado, descritas en este capítulo, tuvieron como respuesta una fuerte crítica la que se basó en un rechazo a un Estado interventor y no tanto a la figura de Balmaceda. En el capítulo anterior se mostró un conjunto amplio de críticas en ese sentido, a propósito del crecimiento del aparato estatal. Respecto a las cuestiones económicas aquí discutidas, ocurrió algo similar. Basta mostrar dos ejemplos. El primero, a raíz del aumento de las regulaciones sobre los bancos, tras la ley de 1887. Las nuevas medidas llevaron a que se afirmara que en Chile aparecía un socialismo de Estado que “...tiende a la absorción del individuo por la sociedad” (*La Libertad Electoral*, 10/2/1887). En 1889, en tanto, mientras se debatían medidas tributarias, los conservadores condenaron que el Estado tuviera el afán de ser el “regulador artificial de la riqueza” del país (*El Independiente*, 4/1/1889).

En este capítulo se documentó que en el Chile de la década de 1880 el Estado chileno gozó de una autonomía relativa *vis-à-vis* las diversas fracciones de la clase dominante de la época. A pesar de la resistencia de ciertos sectores frente a que el Estado interviniera en la

industria salitrera y afectara así a sus dueños y a los banqueros (véase O'Brien; 1982; Zeitlin, 1984), éste no respondió a dichos intereses de corto plazo. Al contrario, se abocó a intentar organizar la actividad para asegurarse recursos suficientes para materializar un plan que pretendía asegurar, en el largo plazo, el desarrollo capitalista chileno. La evidencia sugiere que el Estado chileno de la época se asemeja más a la caracterización entregada por el estructuralismo de Poulantzas (1978) que al instrumentalismo de Miliband (1969).

En la década de 1880 el Estado concentró una gran cantidad de riqueza, incluso más que el sector privado. Adicionalmente, como se planteó, sus políticas afectaron de forma desigual a distintas fracciones de la clase dominante, las cuales se dividieron entre quienes buscaron el apoyo del Estado y los grupos que pretendieron que éste no interviniera en la economía. Por lo mismo, su control pasó a ser una cuestión estratégica. Quienes siguen el instrumentalismo intuitivo, antes descrito, plantean que los sectores perjudicados por las políticas de Balmaceda buscaron su derrocamiento. La lógica detrás de esa mirada es que derrocando al Presidente y tomando control del Estado, quienes se veían afectados por las políticas de Balmaceda no tendrían que preocuparse más por las políticas estatales. Desde la perspectiva ensayada aquí, el problema no era tan simple, pues la fuente de conflicto no estuvo solamente en el programa de Balmaceda, sino que en la racionalidad estatal que éste representaba.

Por lo mismo, el derrocamiento del Presidente no era una solución completa para sus adversarios; ella debía estar acompañada del fin de la autonomía relativa del Estado chileno. Para quienes se encontraban en el Ejecutivo, en tanto, la victoria no dependía, únicamente, de anular a la oposición: era necesaria una consolidación de la autonomía estatal, la que pasaba por el fin del control parlamentario impuesto desde la década de 1860. En el capítulo siguiente esta explicación es sustentada a partir de un análisis que muestra que, desde finales de 1889, fue clara la existencia de una pugna entre dos proyectos de rediseño estatal: uno pro autonomía, impulsado por Balmaceda y otro, implementado por los congresistas tras su triunfo, que pretendía terminar con cualquier riesgo de autonomía estatal.

CAPÍTULO 7

DESMANTELAMIENTOS V/S AUTONOMIZACIÓN: DOS PROYECTOS ANTAGÓNICOS DE REFORMA ESTATAL (1890-1891)

A finales de 1889, el Congreso discutía el presupuesto público para el año entrante. El debate fue bastante peculiar. El Ministro de Hacienda, Pedro Montt, formaba parte de un gabinete que más que un cuerpo de colaboradores del Presidente de la República, parecía una especie de “junta de vigilancia” de la oposición sobre a las acciones de Balmaceda. Muestra de ello es la actitud del ministro Montt. El Ejecutivo presentó un presupuesto por \$ 65.316.476, 97, y la comisión mixta encargada de estudiar el asunto lo aumentó a \$ 74.723.184,5. Montt, por su parte, en lugar de defender la propuesta del gobierno, buscó que el presupuesto se redujera en \$ 8.000.000 (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 308). Tan extraña fue dicha situación, que algunos diputados, entre los cuales tuvo un rol protagónico Julio Bañados Espinosa (Yrarrázaval, 1940 [I]: 411-412), infructuosamente intentaron evitar el recorte. El resultado de este debate fue una reducción presupuestaria que, en el caso de las obras públicas, alcanzó un 25%. Ello ocurría en un contexto en el que los ejercicios presupuestarios, una vez finalizados, dejaban sobrantes (Salas Edwards, 1925: 197-198, 202). De acuerdo con Bañados Espinosa (2005 [I]: 309), quienes buscaban la reducción del erario eran comerciantes, interesados en la pronta vuelta a la circulación metálica, y sectores políticos que buscaban reducir la acción del Estado.

La discusión sobre el presupuesto evidencia algo que contemporáneos, como Valentín Letelier (1980), planteaban: lo que dividía a los partidos políticos chilenos de la época era el rol del Estado en la sociedad. Clarificadoras resultan las palabras con las que *El Independiente* describió el debate a raíz del presupuesto.

La discusión jeneral de la lei de presupuestos en la Cámara de Diputados ha dado lugar ahí a manifestaciones de ideas i de tendencias económicas, de que importa tomar nota i que conviene no dejar pasar en silencio, por cuanto están ellas en íntima relacion con las dos corrientes políticas en que la opinion del Congreso se dividen, –la que desearía que el Estado fuera en nuestro país el gran señor de vidas i haciendas, i la que querría reducir sus facultades i sus medios de accion a los estrechos límites que la naturaleza de su mision en la sociedad le impone.

Irónicamente, el periódico conservador afirmaba mientras más gastara el Estado, mejor

sería, pues así:

...cumplirá mejor los fines de su mision paternal i el gran objeto para el cual los hombres congregados en sociedad deben someterse a ella, so pena de no salir nunca del estado de la barbarie i de no ser jamás otra cosa que turba de séres humanos, incapaces de comprender los bienes de la civilizacion i de aprovecharse para su felicidad de ellos.

El medio denunciaba, además, la actitud de algunos parlamentarios que planteaban que los directores de bancos eran “...una verdadera plaga social, una especie de pavorosa asociacion de explotadores del pais, contra los cuales la ley debe tomar las medidas mas severas i tratarlos como a verdaderos enemigos del progreso de este pais”. El artículo continuaba, acusando la existencia de un socialismo de Estado y denostando la acción estatal en la vida social (*El Independiente*, 6/12/1889).

Los esfuerzos del Ministro de Hacienda por recortar el presupuesto público, suscitaron una interpelación en la Cámara de Diputados, en la cual algunos parlamentarios, como Ricardo Letelier (Cámara de Diputados, 23° sesión extraordinaria, 7 de diciembre de 1889: 371), pidieron información a Montt respecto a la fecha en la cual el Fisco recuperaría los fondos que tenía depositados en los bancos. Otros diputados, como Acario Cotapos y Alberto Gandarillas, se mostraron abiertamente hostiles a que estas instituciones quedaran a cargo de los excedentes del Estado, en circunstancias que podrían utilizarse para estatizar líneas férreas y apoyar a la industria nacional. El rechazo por parte de estos destacados balmacedistas fue tal que el primero pidió extender las incompatibilidades parlamentarias a directores y accionistas de bancos (Cámara de Diputados, 27° sesión extraordinaria, 12 de diciembre de 1889: 419). Gandarillas, por su parte, planteaba que “La influencia de los bancos en el Congreso es el primer elemento de obstruccion, i miéntras ellos conserven los recursos fiscales en su poder ninguna obra pública se decretará por el Congreso. Todas serán obstruidas” (ibíd., 424).

Lo anteriormente planteado da cuenta que el debate sobre el Estado y su potencial antagonismo con intereses privados era una cuestión significativa para los actores de la época. No obstante, el tema continúa en las sombras del debate académico. Como se ha venido argumentando en este libro, ni las interpretaciones económicas ni las políticas de la guerra civil, han tratado el tema. Incluso más, las miradas políticas han logrado hegemonizar el relato de la vida política del Chile de 1890, señalando que las luchas

centrales giraron en torno a la defensa de la libertad electoral y el régimen parlamentario, que de facto que habría existido en Chile en esa época.

Este capítulo presenta una historia distinta, en la cual lo medular es la lucha entre el sector balmacedista y sus opositores. Los primeros buscaron autonomizar al Estado, mientras los segundos intentaron dismantlarlo. La discusión presupuestaria, recién analizada, no fue un hecho aislado. Al contrario, desde la segunda mitad de 1889, en el Congreso se propició un proyecto antiestatal, cuyo estandarte fue el proyecto de reforma de las municipalidades, el cual buscaba anular la existencia de un Estado fuerte en su nivel central. Como respuesta a este intento de alteración de la institucionalidad, Balmaceda respondió con un proyecto de reforma constitucional que liberaba al Ejecutivo de las trabas que el Congreso le colocaba. Incluso más, ciertas situaciones coyunturales, que se muestran en este capítulo, tuvieron como efecto que el Presidente intentara colocar al Estado en el centro de la actividad bancaria, entregándole el monopolio de la emisión de papel moneda.

EL CONFLICTO DE 1890: LAS CLAVES DE LA PERSPECTIVA POLÍTICA

Tan pronto como la guerra civil de 1891 finalizó, comenzaron a aparecer reportes históricos que, desde diversos puntos de vista, buscaron dar cuenta de los hechos. Destacan escritos de ambos bandos, como el texto publicado por Pedro Montt en inglés, *Exposition of the Illegal Acts of Ex. President Balmaceda, which Caused the Civil War in Chile* (1891), la respuesta del balmacedismo, *La Revolución de 1891 en Chile* (1891), cuya autoría corresponde a Eulogio Allendes y Balmaceda, *su Gobierno y la Revolución de 1891*, la historia que Julio Bañados Espinosa escribió por encargo del mismo Balmaceda (1894, dos tomos). Esta primera ola de escritos se detuvo en las causas y motivos del conflicto, ya sea desde un punto de vista constitucional o apelando al rol que la intervención electoral jugó en llevar a un enfrentamiento armado (véase Blakemore, 1965). Lo que al inicio de este trabajo se identificó como la interpretación política de la guerra, ha sido unánime en plantear, en diferentes versiones, que el conflicto ocurrió como una reacción al autoritarismo de Balmaceda. Una primera vertiente fue la que señaló que el conflicto fue una consecuencia de las inconstitucionalidades en las que Balmaceda incurrió (Montt, 1891). Otros autores destacan que la guerra fue una reacción del Congreso ante los intentos

de violación de la libertad electoral por parte del Presidente (Yrarrázaval, 1940 [I], II). Por último, están quienes plantean que el conflicto se dio entre un Presidente autoritario, quien no supo entender que la clase social dominante chilena era contraria a cualquier expresión de autoritarismo (Edwards Vives 1928: 8; Heise, 1974: 91), y que tampoco comprendió que en el Chile de la época la política se basaba en las prácticas parlamentarias y en gobiernos fundados en el apoyo en los partidos (Bravo Lira, 1985: 42).

Una de las visiones contradictorias, desde un punto de vista político, es la de Julio Bañados Espinosa. En cierta medida, plantea el conflicto en los mismos términos políticos que los autores antes mencionados. De hecho, afirma que la guerra se debió a:

Ambición política en unos e Interés en otros: he aquí las causas verdaderas de la revolución. La historia de la Administración Balmaceda puede reducirse a una frase: Lucha de hombres y círculos por llegar al predominio en el Gobierno y por obtener la candidatura a la Presidencia de la República en las elecciones de 1891 (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 54-55).

Respecto a los intereses, da a entender, al igual que Zeitlin, que Balmaceda hirió a una serie de sectores sociales con su gestión. Sin embargo, embargado de un positivismo historiográfico propio de la época, se declaró incapaz de sostener dichos argumentos, por carecer de documentos probatorios.

Lo que a continuación se presenta es un relato de los sucesos ocurridos en Chile durante la presidencia de Balmaceda, desde sus inicios hasta el estallido de la guerra de 1891. En específico, se presentan argumentos generalmente utilizados y hechos destacados por obras clásicas que analizan el conflicto desde una perspectiva política, para finalizar con una identificación de ciertos vacíos que, más adelante en este capítulo, son abordados.

Los primeros años de gobierno

Al llegar a la presidencia, en septiembre de 1886, José Manuel Balmaceda prometió gobernar junto a la “gran familia liberal”. El anhelo, en la práctica, era difícil de lograr, ya que el liberalismo chileno estaba dividido en una serie de grupos que tenían complicadas relaciones entre ellos. Por una parte, se encontraban los liberales de gobierno, un grupo mayoritario que, desde la década de 1870, estuvo constantemente prestando apoyo a los

diferentes presidentes. Por otro lado, estaban los liberales sueltos o disidentes, quienes fueron gobierno con Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), y cuya principal característica fue presentarse más doctrinarios y desconfiados de la autoridad presidencial que los liberales de gobierno. A la vez, existía un tercer grupo, conocido como liberales mocetones o nacionalizados, quienes eran apodados de esta última forma por su cercanía con el Partido Nacional. Los nacionales, por su parte, como se vio en el capítulo tercero, surgieron de la división del viejo núcleo conservador y, en un inicio, se caracterizaron por ser presidencialistas. Con posterioridad, subsistieron como un partido que agrupó a grupos cercanos a los círculos de Montt y Varas. Entre ellos destacaban banqueros, como Agustín Edwards, además de conspicuos comerciantes, como José Besa. Finalmente, en esta llamado familia liberal se encontraban los radicales, quienes surgieron en 1863 como un sector que radicalizó sus posturas liberales doctrinarias (Salas Edwards, 1925: 133-134, 169).

El primer gabinete de Balmaceda estuvo comandado por Eusebio Lillo, y fue secundado por dos liberales más, Joaquín Godoy y Evaristo Sánchez, junto a dos miembros del Partido Nacional, Pedro Montt y Agustín Edwards (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 111). A este gabinete le correspondió llevar adelante las elecciones municipales que, por orden judicial, debían repetirse en Santiago durante noviembre de 1886. Ellas fueron reconocidas por todos los sectores como un acto libre de toda intervención por parte del Ejecutivo. El éxito de dicha gestión, sin embargo, no fue garantía para la continuidad del gabinete, pues las rencillas entre nacionales y liberales se hicieron patentes en la elección de la mesa de la Cámara de Diputados, en la que los liberales no apoyaron la elección del nacional Jovino Novoa (Yrarrázaval, 1940 [I]: 318-320).

En noviembre de 1886, a dos meses de asumir, Balmaceda debía armar un nuevo gabinete, que le permitiera contentar a los distintos sectores que formaban parte del liberalismo. El mandatario optó por nombrar como Ministro del Interior al liberal Carlos Antúnez, en una combinación que, al igual que la anterior, consideraba dos ministerios más para los liberales, Ramón Freire en Relaciones Exteriores y Nicolás Peña en Marina, y dos para los nacionales, Adolfo Valderrama en Justicia e Instrucción Pública, junto a Agustín Edwards en Hacienda (Rodríguez, 1921: 116-117). El nuevo gabinete desarrolló su gestión en el mismo ambiente de conflicto entre liberales sueltos y nacionales. Balmaceda,

deseando terminar con dichos problemas, decidió modificar su gabinete, a finales de junio de 1887.

La actividad legislativa mostraba que los conservadores estaban decididos a desarrollar una fuerte obstrucción (Bañados Espinosa 2005 [I]: 128), tal como se mostró en el capítulo 5. La actitud conservadora llevó a que en esa fecha surgieran las primeras críticas, por parte de sectores cercanos al balmacedismo, al obstruccionismo derivado de las prácticas parlamentarias (Salas Edwards, 1925: 140). El Ejecutivo, buscando asegurar el apoyo de los distintos sectores liberales, algo crucial para superar la resistencia conservadora, decidió formar un tercer gabinete, a cargo del liberal Aníbal Zañartu, el cual tuvo como característica principal ser una combinación de “reconciliación”, que incorporaba a los liberales sueltos dentro del núcleo que dirigía los asuntos públicos. El liberal disidente Miguel Luis Amunátegui quedó a cargo de Relaciones Exteriores, y su correligionario Manuel García de la Huerta, al frente del Ministerio de Guerra y Marina. El liberal Pedro Lucio Cuadra fue nombrado Ministro de Justicia e Instrucción Pública. Edwards continuó a cargo de Hacienda y los nacionales se quedaron, además, con el nuevo Ministerio de Industrias y Obras Públicas, cuyo primer Ministro fue Pedro Montt (Salas Edwards, 1925: 139).

Gracias a esa decisión, Balmaceda contó con un grupo de colaboradores que logró mantenerse en funciones por nueve meses. En ese período, desarrolló gran parte de la agenda de reformas administrativas que, como se mostró en capítulos anteriores, se materializó entre la segunda mitad de 1887 y las primeras semanas del año siguiente. Las elecciones parlamentarias, efectuadas en marzo de 1888, significaron el fin del gabinete. En la Cámara de Diputados, los liberales de gobierno obtuvieron 76 escaños, los nacionales 18, radicales 7, liberales sueltos 8, mientras los conservadores alcanzaron 14 asientos. En el Senado, los liberales de gobierno obtuvieron 16 representantes, los nacionales 7, los liberales sueltos 4, mientras tanto radicales y conservadores obtuvieron 1 escaño cada uno (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 167).

Los resultados del proceso llevaron a un nuevo choque entre los distintos sectores. Las posiciones entre liberales sueltos y nacionales se hacían irreconciliables y Balmaceda parecía impotente en la tarea de hacer convivir a ambos sectores en el gabinete. Los sueltos señalaban a Balmaceda que era hora de instalar un gabinete enteramente liberal o, por el

contrario, decidirse a gobernar únicamente con nacionales. Estos, a su vez, exigían contar con dos ministros, aunque con posterioridad parecieron contentarse con una cartera. Balmaceda intentó llevar adelante un gabinete con liberales y un nacional, pero ello no fue posible, por lo que, finalmente, optó por no inclinarse por ninguno de los dos grupos y formar, en abril de 1888, un gabinete solamente con liberales de gobierno. Como Ministro del Interior quedó Pedro Lucio Cuadra, y lo secundaron Demetrio Lastarria, en Relaciones Exteriores, Federico Puga Borne, en Justicia e Instrucción Pública, Enrique Sanfuentes, en Hacienda, Evaristo Sánchez Fontecilla, en Guerra y Marina, y Vicente Dávila en Industria y Obras Públicas (Rodríguez, 1921: 135). El gabinete, que estuvo en funciones hasta noviembre de 1888, logró el apoyo tanto de liberales sueltos como nacionales, y dedicó su atención a una serie de reformas liberalizadoras, como la ley de incompatibilidades y la que limitó la capacidad del Presidente de la República para incidir en los nombramientos judiciales. En el intertanto, los problemas entre nacionales y liberales se profundizaron, cuando el primer sector realizó un desaire en el Senado, que en la práctica imposibilitó la reelección como cabeza del Senado del ex Presidente de la República, Domingo Santa María (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 126-127).

El ministerio Cuadra cayó por el desacuerdo que generó la decisión del Consejo de Instrucción Pública de eliminar las comisiones examinadoras en los colegios particulares, lo que obligaba a que los estudiantes de establecimientos privados debieran rendir sus pruebas en colegios estatales (Salas Edwards, 1925: 149). El 2 de noviembre de 1888, Balmaceda volvió a repetir la fórmula de formar un gabinete entre los liberales de gobierno, el cual estuvo a cargo de Ramón Barros Luco. En Relaciones Exteriores, se nombró a Demetrio Lastarria. Julio Bañados Espinosa fue nombrado Ministro de Justicia e Instrucción Pública. Justiniano Sotomayor pasó a ocupar la cartera de Hacienda, mientras que Ramón Donoso Vergara se hizo cargo de Guerra y Marina. Finalmente, Prudencio Lazcano, pasó a comandar el Ministerio de Industria y Obras Públicas. (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 202). En enero, Balmaceda debió remover a Lazcano, a raíz de la polémica que en la época se suscitó a raíz de ciertos problemas en la construcción de algunas líneas férreas. En su reemplazo nombró a Enrique Sanfuentes (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 129).

Conflicto por la cuestión de la sucesión presidencial

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1889 se iniciaron los problemas para Balmaceda. El viaje al norte del país, realizado durante el mes de marzo, la gran cantidad de anuncios sobre inversiones que, en ese contexto, se realizaron y el rol protagónico que tomó Sanfuentes, en su calidad de Ministro de Industrias y Obras Públicas, llevaron a que se comenzara a hablar, con insistencia, respecto a que el Presidente de la República parecía haber elegido a su reemplazante (Sagredo, 2001b). Los problemas generados por las críticas contra la supuesta candidatura oficial llevaron a Sanfuentes a renunciar al gabinete. Se sumaron a dicha decisión Ramón Donoso Vergara y Demetrio Lastarria. Balmaceda los reemplazó por dos liberales de gobierno y un suelto, Jorge Riesco, José Miguel Valdés Vergara y Mariano Sánchez Fontecilla, respectivamente (Bañados Espinosa 2005 [I]: 234-235). El gabinete sobrevivió 41 días y cayó por el rechazo de liberales sueltos y nacionales, además del hecho que Balmaceda, a raíz de las elecciones de la mesa del Senado, se dio cuenta que su base de apoyo en el Congreso era débil (Salas Edwards, 1925: 154). El Presidente se vio forzado a buscar algún tipo de acuerdo con radicales, liberales sueltos y nacionales, para asegurar una coalición que le diera posibilidades de gobernar y que, a la vez, pudiera calmar los recelos de los partidos ante una eventual candidatura oficial. Para aquietar las aguas, el mandatario ofreció llegar a un acuerdo que estableciera las bases para una futura convención presidencial (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 133). La convención fue desechada y Balmaceda se alejó de los nacionales por su actuación en la elección de la mesa del Senado, en la que se aliaron con los conservadores. Finalmente, el Presidente optó por formar un gabinete junto a los liberales sueltos y los radicales. El 11 de junio, se nombró como Ministro del Interior al liberal de gobierno Demetrio Lastarria. Otros ministros del mismo partido fueron Federico Puga Borne, en Justicia e Instrucción Pública, y Jorge Riesco, en Industria y Obras Públicas. Los sueltos obtuvieron dos ministerios: Eduardo Matte, quedó a cargo de las Relaciones Exteriores, y a Juan de Dios Vial se le encargó la Hacienda Pública. Finalmente, el radical Abraham König tomó el Ministerio de Guerra y Marina (Yrarrázaval, 1940 [I]: 387-388).

El gabinete estaba formado por algunos personeros, como Matte, que miraban con

desconfianza la acción del Presidente de la República en materia electoral. En palabras de Bañados Espinosa (2005 [I]: 270), la actuación de los ministros estaban centradas en intervenir en contra de la supuesta candidatura de Sanfuentes. Así, no era de extrañar que las tensiones explotaran durante octubre, tras una discusión personal entre Balmaceda y Matte, después que el gabinete exigiera al mandatario tomar medidas para dar garantías respecto a que el Ejecutivo no impondría un candidato en las elecciones de 1891 (Yrarrázaval, 1940 [I]: 397-398). En específico, Matte había intentado que el gabinete en pleno exigiera el despido de una serie de empleados públicos, algo que Balmaceda no estuvo dispuesto a hacer. El Presidente, además, se enteró que Matte había estado promoviendo decisiones entre el gabinete sin su conocimiento. Por lo mismo, el Presidente optó por separar a al Ministro. Solidariamente, el resto del gabinete renunció (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 271-274).

Balmaceda debió buscar, una vez más, un acuerdo con los partidos. En un inicio, se acercó a los nacionales, con quienes se había distanciado al formar el gabinete anterior (Blakemore, 1974: 116). Representantes del liberalismo de gobierno, a la par, negociaron con nacionales, mocetones, liberales sueltos y radicales. Los partidos exigían, como condiciones para un trato, que se les asegurara el derecho de nombrar a los ministros y que Sanfuentes no obtuviera cartera (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 138). Balmaceda, cedió en parte, pero estableció como un punto a no transar su derecho a nombrar al Ministro del Interior, lo cual fue aceptado por todas las agrupaciones políticas. Quedó conformado el ministerio el 23 de octubre, con el liberal de gobierno Ramón Donoso Vergara como Ministro del Interior. El otro miembro de la agrupación en el gabinete fue Ramón Barros Luco, quien quedó a cargo de Industria y Obras Públicas. El radical Juan Castellón fue nombrado canciller, el mocetón Isidro Errázuriz pasó a comandar el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. El nacional Pedro Montt ocupó la cartera de Hacienda, mientras el liberal suelto Ismael Valdés Vergara asumió en Guerra y Marina (Bañados Espinosa 2005 [I]: 285).

A la par, liberales sueltos, nacionales, radicales y mocetones, lograron un acuerdo político para actuar en conjunto, el cual se sustentó en la común desconfianza hacia el Presidente de la República. Este grupo pasó a ser conocido por la opinión pública como el cuadrilátero. Dicho acuerdo hizo que el recién formado gabinete, tal como lo planteó el

diputado Barriga, del Partido Conservador, pareciera una verdadera “junta de vigilancia” en contra del Presidente. El ministerio duró, en su forma original, solamente quince días, pues un asunto administrativo, en el ramo de Guerra y Marina, llevó a una disputa entre el Ministro y el Director de la Escuela Naval. Como consecuencia del impasse, se materializó la renuncia de Ismael Valdés Vergara. Así, el 7 de noviembre se organizó el gabinete a cargo de Mariano Sánchez Fontecilla, el que mantuvo a Castellón, Errázuriz, y Montt e incorporó al liberal suelto, Luis Barros Borgoño, en Guerra y Marina (Salas Edwards, 1925: 178-185; Bañados Espinosa, 2005 [I]: 297-298).

Los meses finales de 1889 no podían ser más complejos para Balmaceda. El periodo parlamentario había resultado infructuoso, por las resistencias de los mocetones, nacionales y conservadores (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 260). Adicionalmente, el liberalismo de gobierno se dividió. El sector de Zegers, Barros Luco, Lastarria, Puga Borne y Lira, casi todos ellos colaboradores de Balmaceda en algún momento, se separó y pasó a ser conocido como convencionalistas, por su deseo de definir la cuestión presidencial a través de una convención que agrupara a diferentes sectores liberales (Blakemore, 1974: 117; Bravo, Bulnes y Vidal, 1991: 141). Debido a la escisión, el balmacedismo quedó en minoría en el Congreso, contando con un tercio de la Cámara de Diputados e, incluso, con menos representantes en el Senado (Salas Edwards, 1925: 186). La situación del Ejecutivo en el Congreso era tan endeble que en enero de 1890, cuando se debía renovar la directiva de la Cámara de Diputados, los opositores decidieron sacar al segundo Vicepresidente, único balmacedista en la mesa. El ministro Valdés Vergara renunció a causa de este incidente. Balmaceda decidió cambiar al ministerio en pleno, además de cerrar las sesiones extraordinarias (Yrarrázaval, 1940 [I]: 434-435, Blakemore, 1974: 119). Al mismo tiempo, y como muestra de la desconfianza mutua entre Balmaceda y los partidos, la oposición publicó un manifiesto denunciando la existencia de la candidatura de Sanfuentes (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 266).

Los eventos ocurridos en la segunda mitad de 1889 dejaron en claro varios puntos. En primer lugar, que el afán de gobernar con la “gran familia liberal” resultaba cada vez más difícil para Balmaceda. En segundo lugar, que los partidos que llegaban al gabinete, no buscaban cooperar con el mandatario, sino que ejercer el gobierno por sus propios medios. El cierre del Congreso pareció ser una muestra de la definición de Balmaceda en el sentido

que, de aquí en más, solamente podría gobernar con lo que quedaba del liberalismo de gobierno. En esa línea, el 21 de enero de 1890, conformó un gabinete, liderado por Adolfo Ibáñez, el cual estuvo formado exclusivamente por “amigos”. Juan Mackenna pasó a ocupar la plaza de Relaciones Exteriores, mientras Luis Rodríguez Velasco, Pedro Nolasco Gandarillas, el general José Velásquez y José Miguel Valdés Carrera, se hicieron cargo de Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra y Marina, e Industria y Obras Públicas, respectivamente (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 330). Otro punto distintivo de este ministerio fue que estuvo conformado por un militar: el general Velásquez, lo que parecía ser un presagio respecto a que la solución del conflicto podría ser armada (San Francisco, 2007b: 200).

Ad portas del conflicto: ¿rasgos de autoritarismo presidencial?

El verano de 1890, Balmaceda y sus cercanos exploraron distintas vías de solución a la compleja situación política en la que se encontraban. Como recién se mostró, la incorporación de militares fue una alternativa. A la par, se fundaron periódicos en Santiago (*La Nación*) y en Valparaíso (*El Comercio*), para colocar las ideas del balmacedismo en el debate público. Intentaron, además, un acercamiento con el Partido Conservador, el cual desde 1873 no formaba parte de ningún gabinete (Salas Edwards, 1925: 213, 219). Adicionalmente, comenzaron a trabajar en un proyecto de reforma constitucional, que permitiera solucionar el ya evidente debate sobre las características del régimen político. Hasta, al menos, 1887, no cabían dudas respecto a que en Chile existía un gobierno de tipo parlamentario. Balmaceda se había formado bajo esas ideas, y existe una serie de registros sobre su opinión favorable hacia una forma de gobierno en la cual la confianza del Congreso era fundamental. Lo mismo ocurría con Bañados Espinosa (véase, por ejemplo, Yrarrázaval, 1940 [II]: 54; Heise, 1974: 69-77). Sin embargo, los hechos ocurridos a partir de 1886 hicieron que ambos transformaran sus convicciones. En el verano de 1890, el balmacedismo ya había optado por entender la constitución de 1833 como presidencial, o representativa como la llamaba Bañados, basados en la interpretación de una serie de artículos que, en efecto, planteaban un régimen presidencialista y autoritario (véase San Francisco, 2004).

El anuncio de reforma constitucional por parte del Ejecutivo, se daba en un contexto de reformas institucionales en competencia. Como se muestra en las siguientes secciones de este capítulo, la reforma constitucional era una respuesta del balmacedismo frente a la reforma municipal y electoral que, desde mediados de 1889, se discutía en el Congreso.

De igual forma, ambos sectores competían con dos proyectos de convención presidencial paralelos. Mientras los diferentes sectores liberales parecían buscar la candidatura de Agustín Edwards (Salas Edwards, 1925: 216), el balmacedismo acusaba al proyecto de convención opositor por su carácter oligárquico y, a la vez, planteaba que su propia convención era democrática (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 345). Hacia mediados de año, las ideas convencionalistas parecían ya en el olvido, sobre todo porque el conflicto pasó a centrarse en otras cuestiones.

Los proyectos de reforma municipal y electoral fueron la gran cuestión que consumió la atención de la oposición en los meses de marzo y abril. En la época ya era claro que los distintos grupos liberales, salvo el de gobierno, actuaban en unión con el conservadurismo en nombre de la libertad electoral (Yrarrázaval, 1940 [II]: 63). Esta nueva alianza controló la comisión encargada de preparar los proyectos, y cuando ellos estuvieron redactados, la Comisión Conservadora presionó, sin éxito, a Balmaceda para que convocara a sesiones extraordinarias en el Congreso (Blakemore, 1974: 160).

Cuando se acercaba el inicio de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1° de junio, Adolfo Ibáñez le manifestó a Balmaceda que debía abandonar el gabinete, por razones de salud. El Presidente de la República, una vez más, buscando dar una señal que aquietara la actitud de sus opositores, decidió llamar a Enrique Sanfuentes, para que se hiciera cargo del Ministerio de Interior, cuestión que se materializó el 30 de mayo. Ingresó al gabinete también Bañados Espinosa, en Justicia e Instrucción Pública, en reemplazo de Rodríguez Velasco (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 156). Era tradición en Chile que la llegada al gabinete de un potencial candidato significaba su renuncia a tales aspiraciones. Balmaceda quería que esa renuncia fuera del todo clara, para así reafirmar su postura en el sentido que el Ejecutivo no tenía un candidato propio. Sanfuentes, en consecuencia, envió un telegrama, con fecha 1° de junio de 1890, a los agentes estatales en las provincias, afirmando que no sería candidato en las próximas elecciones (Yrarrázaval, 1940 [II]: 66).

El mismo día, Balmaceda se presentó ante el Congreso pleno, para dar inicio a las

sesiones ordinarias. En la ocasión, anunció el proyecto de reforma constitucional que venía preparando desde enero, el que se analiza más adelante. De momento, basta destacar algunos puntos centrales de la iniciativa, como el fin del gobierno parlamentario, la eliminación del Consejo de Estado y la Comisión Conservadora, la elección directa del Presidente de la República y el Vicepresidente –quien sería, a la vez, Presidente del Senado–, y la creación de asambleas provinciales, en desmedro de la comuna autónoma propuesta por los conservadores (Blakemore, 1974: 162).

La ceremonia se realizó sin la presencia de la oposición, que decidió no asistir (Rodríguez, 1921: 197). Esa actitud fue solamente una primera señal de la hostilidad de la gran mayoría de los partidos hacia el mandatario y su gabinete. Al día siguiente, el gabinete asistió al Senado para presentarse, tal como lo dictaban las prácticas políticas de la época. De acuerdo con la tradición, el Ministro del Interior debía presentar el programa del gabinete. Sin embargo, el senador Eulogio Altamirano hizo uso de la palabra y propuso una censura contra el gabinete, sin siquiera escucharlo (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 384-385; Blakemore, 1974: 163). Algo similar ocurrió en la Cámara de Diputados. La censura fue aprobada (Yrarrázaval, 1940 [II]: 70, 80). Ante dicha actitud, el gabinete presentó su renuncia, la cual no fue aceptada por Balmaceda. Sanfuentes, entonces, defendió su permanencia en el gabinete, manifestando que éste era presidencial (San Francisco, 2007b: 208). El 4 de junio, el conjunto de ministros envió un oficio al Congreso, señalando que, en virtud del ambiente hostil existente en ambas cámaras, no asistirían más al Congreso (Salas Edwards, 1925: 270).

El 12 del mismo mes, Julio Zegers, antiguo miembro del liberalismo de gobierno y amigo personal de Balmaceda, presentó un proyecto de acuerdo en el Senado para suspender la votación de las leyes periódicas hasta que el gabinete renunciara. De esta forma, el Ejecutivo quedaba sin la capacidad de cobrar tributos y financiar su operación. Ello no preocupó en demasía a Balmaceda, quien tenía recursos provenientes del superávit del ejercicio presupuestario correspondiente al año anterior, los que le aseguraban fondos por cuatro meses, aproximadamente (Yrarrázaval, 1940 [II]: 119). A la vez, el balmacedismo adoptó las ideas de Bañados Espinosa, quien defendió la postura que incluso ante una negación de las leyes periódicas por parte del Congreso, el presupuesto seguía existiendo y las contribuciones continuaban siendo obligatorias para los particulares.

Incluso, Bañados Espinosa afirmó que los gastos aprobados por leyes permanentes podían realizarse, sin necesidad de ley de presupuestos (Salas Edwards, 1925: 300). Aparte de levantar esta tesis jurídica, como se muestra en la tercera sección, el Presidente realizó una serie de movimientos para asegurar la disponibilidad de los fondos que el Estado tenía depositados en los distintos bancos del país.

Zegers también propuso acusar constitucionalmente al gabinete, e insinuó evaluar si Balmaceda tenía las capacidades morales y fisiológicas para seguir siendo Presidente. Esta última cuestión se relacionaba con que la única forma que tenía el Congreso para destituir al Presidente de la República, de acuerdo con la constitución, era por incapacidad en las cuestiones antes mencionadas (San Francisco, 2007b: 220-221). El 20 del mismo mes, la oposición pasó a ocuparse de un proyecto de acusación constitucional contra el ministerio. De acuerdo con Bañados Espinosa (2005 [I]: 438-439), la acusación era conspirativa, pues tenía como fin último derrocar a Balmaceda. Acusado un ministerio, la constitución establecía que éste quedaba suspendido de sus funciones, mientras durara el proceso, cuyo plazo máximo podía llegar a los seis meses. Con el gabinete suspendido, el Presidente de la República no podría gobernar, pues todas sus órdenes requerían la firma del Ministro respectivo. De esta forma, podría argüirse que el Presidente de la República se encontraba en imposibilidad absoluta, procediendo así la destitución.

Mientras esta discusión se daba en el Congreso, el 2 de julio llegaron noticias a Santiago sobre la huelga de los trabajadores del salitre. La oposición acusó a Balmaceda de promover dichas protestas con fines políticos (Salas Edwards, 1925: 277, Yrarrázaval, 1940 [II]: 99), por lo que Sanfuentes fue interpelado. El Ministro mantuvo su decisión de no asistir al Congreso y contestó por escrito (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 407). El 13 de julio, un grupo de destacados opositores realizó un acto político, en la cual se leyeron algunos discursos. Uno de ellos, pronunciado por Ismael Tocornal, presagiaba lo que ocurriría en 1891. Señaló Tocornal que el aprobar leyes periódicas a través de decretos era una quimera, que el Presidente de la República no haría tal cosa por patriotismo. A la vez, afirmó, en tono amenazante, que si el Ejecutivo se colocaba al margen de la ley, habría un conflicto que sería solucionado militarmente. Con posterioridad, el grupo asistió al palacio de gobierno y se entrevistaron con Balmaceda (Yrarrázaval, 1940 [II]: 100-101). Le pidieron que se solucionara el conflicto, en otras palabras que cambiara de ministerio. El Presidente recordó

a sus visitantes los problemas que la oposición había colocado a su gobierno, y manifestó que no podía doblegar sus prerrogativas frente al Congreso. Tras esa respuesta, el diputado Puelma Tupper recordó el caso de O'Higgins, quien renunció ante el rechazo a su gobierno por parte de la clase dominante (ver capítulo 3). Ante dicha insinuación de renuncia, Balmaceda dio por terminada la reunión. En los días siguientes, los medios de prensa balmacedistas catalogaron la reunión de los opositores como un “meeting de banqueros” (Salas Edwards, 1925: 306-312).

A la vez, y como se muestra en la tercera sección, el Ejecutivo vetó una serie de proyectos aprobados por el Congreso, que limitaban las detenciones que podían realizar las autoridades y otros que aminoraban la capacidad del Ejecutivo de manejar los recursos fiscales en un contexto de ausencia de ley de contribuciones. En la historia de Chile, solamente se habían aplicado vetos absolutos en 1849 y 1857. Balmaceda utilizó el recurso para dar una muestra de fuerza y dejar en claro lo que el senador Castillo, cercano al Presidente, manifestó en las sesiones de aquellos días: el Congreso era incapaz de dictar leyes sin el concurso del Ejecutivo (Yrarrázaval, 1940 [II]: 107-113).

Como respuesta, el Congreso pasó a ocuparse de una serie de proyectos de reforma constitucional. En primer lugar, se desechó el proyecto presentado por Balmaceda el 1º de junio y, al contrario, los congresistas pasaron a ocuparse de tres propuestas alternativas. La primera, establecía que la insistencia de dos tercios del Congreso era capaz de terminar con los vetos presidenciales. El segundo proyecto establecía que la Comisión Conservadora podía convocar a sesiones extraordinarias y, además, determinaba que el nombramiento de diplomáticos requería del acuerdo del Senado o la Comisión Conservadora, en caso de receso parlamentario. Ambas reformas fueron aprobadas el 22 de septiembre, y quedaron a la espera de la ratificación del próximo Congreso, tal como establecía la constitución. Un proyecto, del senador conservador Melchor Concha y Toro, que establecía que el Congreso podría destituir a ministros, con la aprobación de dos tercios de cada cámara, fue rechazado (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 484-485).

Volviendo a los acontecimientos del mes de julio de 1890, ante la gravedad del conflicto y el peligro de una acusación que podría paralizar la acción de gobierno, el balmacedismo decidió disolver el Congreso en el caso que la acusación prosperara (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 173; San Francisco, 2007b: 230-231). El ministerio Sanfuentes estaba

de acuerdo en avanzar en esa línea, e incluso personeros que no se encontraban en el gobierno, como Claudio Vicuña, le hacían presente a Balmaceda su interés de participar del golpe (Salas Edwards, 1925: 323-325, 332). Finalmente, el ministro Gandarillas no quiso formar parte del movimiento, lo que neutralizó cualquier intento en esa dirección. A la par de la discusión dentro del gabinete respecto a la conveniencia de dar un golpe de Estado, el 27 de julio Balmaceda aceptó la mediación ofrecida por el Arzobispo Casanova para solucionar el problema (Yrarrázaval, 1940 [II]: 121).

El Presidente negoció directamente con Álvaro Covarrubias y prontamente concordaron la aprobación de la ley de contribuciones y un cambio de gabinete. Sin embargo, el acuerdo no se materializó porque Covarrubias no aceptó que las contribuciones se cobraran retroactivamente (San Francisco, 2007b: 236). Tras el traspie, Balmaceda continuó negociando con Belisario Prats, destacado miembro del Poder Judicial, con quien acordó la retroactividad de la legislación. En consecuencia, el 2 de agosto, Prats pasó a comandar un gabinete, en el que lo acompañaron José Tocornal, en Relaciones Exteriores, Gregorio Donoso, en Justicia e Instrucción Pública, Manuel Salustio Fernández, en Hacienda, Federico Errázuriz, en Guerra y Marina, además de Macario Vial, en Industria y Obras Públicas. Un aspecto que caracterizó a los nuevos ministros fue que no eran parte del Congreso y que se encontraban alejados de la vida política. La principal novedad de la combinación fue el ingreso de Tocornal, el primer ministro conservador en veintisiete años (Salas Edwards, 1925: 339).

El nuevo gabinete no aquietó completamente los ánimos, lo que se grafica en el hecho que, el 28 de agosto, el diputado Francisco Puelma Tupper presentó un proyecto de acusación constitucional contra el gabinete comandado por Sanfuentes. La iniciativa fue rechazada por la respectiva cámara, pues la situación había sido salvada con el acuerdo entre Balmaceda y Prats (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 467). El gabinete Prats repetía la lógica de los comandados por Donoso Vergara y Sánchez Fontecilla, en el sentido que los miembros del ministerio basaban su relación con Balmaceda en la desconfianza. Por lo mismo, se decía que el Presidente tenía un gabinete de día, encabezado por Prats, y otro de noche, formado por su círculo más íntimo (Yrarrázaval, 1940 [II]: 130). Varios ministros tuvieron enfrentamientos con funcionarios públicos reconocidos como miembros del núcleo duro del balmacedismo. Un primer choque se dio a raíz de la presencia de Sanfuentes y

Bañados Espinosa en un ejercicio militar, a cargo del general Orozimbo Barbosa, que tenía un carácter preparatorio de las festividades de las fiestas patrias. El incidente generó que el Ministro de Guerra y Marina, Federico Errázuriz, enviara una nota de reprimenda al militar, lo que provocó un intercambio epistolar entre ambas autoridades (San Francisco, 2007b: 253-260). En octubre otro incidente enfrentó al Intendente de Santiago, Guillermo Mackenna, con el ministerio, a raíz del hecho que el primero se negó a despedir a un funcionario, tal como se lo exigía el ministro Prats. Ante esta situación, los ministros consideraron que no eran apoyados por el Presidente, por lo que renunciaron (Salas Edwards, 1925: 345).

Balmaceda intentó, nuevamente, un acuerdo con la oposición. Propuso lo que llamó un “gabinete universal”, con representación de todos los partidos y, además, buscó acordar las bases de una convención para elegir al candidato presidencial (Yrarrázaval, 1940 [II]: 151). La oposición rechazó la propuesta, y Balmaceda decidió formar un ministerio exclusivamente liberal de gobierno. Para ello, llamó a Claudio Vicuña, quien aceptó ser Ministro del Interior siempre y cuando se dieran por finalizadas las sesiones extraordinarias del Congreso. Balmaceda cerró el Congreso, argumentando que la medida era necesaria por consideraciones de orden público (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 182). Acompañaron a Vicuña, Domingo Godoy, en Relaciones Exteriores, Rafael Casanova, en Justicia e Instrucción Pública, Lauro Barros, en Hacienda, el general José Francisco Gana, en Guerra y Marina, y Eulogio Allendes, en Industria y Obras Públicas (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 506). Un punto digno de destacar es que Balmaceda formó tres gabinetes de “amigos” durante 1890 y en todos ellos los militares tuvieron participación. Tal como acusaba la oposición, quedaba en evidencia la existencia de un triunvirato militar, de corte balmacedista, conformado por Barbosa, Gana y Velásquez (San Francisco, 2007b: 269-271).

La oposición, ya sin la posibilidad de combatir a Balmaceda en el Congreso, pasó a utilizar dos vías. La primera de ellas fue la realización de varios eventos públicos de rechazo al mandatario. El 19 de octubre, cinco días después del cierre del Congreso, un grupo de destacados opositores se reunió e hizo una declaración que acusaba a Balmaceda de faltar a su palabra de honor. El texto, además, felicitaba a la Comisión Conservadora por cumplir la función de defender las prerrogativas del Congreso, y establecía el plan de

acción para los meses siguientes. Al respecto, se afirmaba:

Que todos los ciudadanos honrados de la República, sin distinción de colores políticos, deben unir sus esfuerzos para preparar la resistencia, por todos los medios legales mientras el Gobierno se mantenga dentro de la Constitución, y por todos los medios posibles cuando salga de ella (citado en Bañados Espinosa, 2005 [I]: 277).

La resistencia al Ejecutivo desde la Comisión Conservadora fue el segundo camino adoptado por la oposición. En dicha instancia, el balmacedismo era minoría. Únicamente tres de trece parlamentarios eran cercanos al gobierno (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 508-509) por lo que no tenía injerencia en su funcionamiento y solamente podía acusar, aunque sin ningún efecto práctico, las que, en su opinión, eran inconstitucionalidades promovidas en el seno de la comisión. El primer choque ocurrió a raíz de una indicación del diputado Carlos Walker Martínez, quien propuso que cualquier parlamentario, aunque no fuera miembro de la Comisión, pudiera participar en los debates (Yrarrázaval, 1940 [II]: 167). Para el balmacedismo, ello era contrario al espíritu de la constitución y significaba, en los hechos, que el Congreso se autoconvocaba, pasando a llevar las prerrogativas del Presidente de la República de decidir si llamaba o no a sesiones extraordinarias. Igualmente inconstitucional consideraban los balmacedistas el que se redujera el quórum de asistentes desde ocho a cinco parlamentarios y que se creara una comisión investigadora para fiscalizar al Ejecutivo con miembros ajenos a la Comisión (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 510-516).

Dichas acusaciones no hicieron que la oposición se inhibiera de actuar. La mayoría acordó que la comisión oficiara, el 7 de noviembre, al Ejecutivo para pedir que se llamara a sesiones extraordinarias. Al día siguiente, Balmaceda contestó con una nota en la que acusaba recibo del oficio, pero no daba ningún tipo de respuesta. El 21 de noviembre, la Comisión Conservadora insistió, sin éxito, al igual que en una última nota, enviada al Presidente el 24 de diciembre (Yrarrázaval, 1940 [II]: 157-158, 170-172).

Balmaceda, por su parte, parecía convencido de no llamar nuevamente a sesiones extraordinarias. En cambio, prefirió esperar a que en junio de 1891 existiera un nuevo Congreso. Además, se decidió a controlar los recurrentes encuentros de opositores, dictando una ordenanza que reglamentaba las reuniones públicas. Dicha norma, denostada por la oposición, en realidad había sido aprobada por el Consejo de Estado en 1888, con el

concurso de quienes en 1890 eran conspicuos opositores, como Julio Zegers y Eulogio Altamirano (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 523). Los opositores, viendo estériles sus esfuerzos por lograr la reapertura del Congreso, fueron convenciéndose de hacer una revolución contra Balmaceda. En esa línea, un grupo de diez opositores comenzó a sondear apoyos entre militares, para levantarse contra el Ejecutivo. Estas ideas no eran nuevas en diciembre, pues de hecho el senador Yrarrázaval, a mediados de octubre, leyó un discurso en la Comisión Conservadora, en el que sutilmente amenazaba a los militares que estuvieran dispuestos a seguir al Presidente (San Francisco, 2007b: 278-284).

El rechazo a la postura de Balmaceda no se dio únicamente entre opositores. De hecho, los ministros Casanova y Allendes salieron del gabinete en diciembre, pues ambos consideraban necesario convocar al Congreso (Salas Edwards, 1925: 366). Ismael Pérez Montt y Guillermo Mackenna reemplazaron, respectivamente, a los renunciados ministros (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 536). Durante el mismo mes, Balmaceda destituyó a funcionarios públicos considerados opositores. Las decisiones del Presidente terminaron por alejarlo de Sanfuentes, quien recomendó al mandatario solucionar el problema con la oposición (Yrarrázaval, 1940 [II]: 178).

La situación en diciembre era la siguiente: el Congreso no había aprobado la ley de presupuestos, por lo que a partir del 1° de enero de 1891 no habían gastos autorizados. De acuerdo con la oposición, se entraría a una situación de inconstitucionalidad y, por lo mismo, se instituiría una dictadura. *La Libertad Electoral* afirmaba, a finales de mes, lo siguiente:

Cualquier medio es bueno. Lo es la Comisión Conservadora, la prensa, el mitin y lo es también el brazo armado, cuando se han agotado todos los medios y se han resultado ser todos ineficaces. Cuando la fuerza del derecho ha dicho su última palabra, tócale hacerse oír al derecho de la fuerza (citado en San Francisco, 2007b: 330).

Balmaceda, a través de un manifiesto, afirmó que la situación no era de la gravedad atribuida por la oposición, pues la gran mayoría de los presidentes habían gobernado, en algún momento, sin tener una ley de presupuestos aprobada (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 537). De todas formas, al igual que sus adversarios, se mostró resuelto a enfrentarse a ellos militarmente y para ello organizó la Policía Secreta y nombró una serie de militares en diversas intendencias (Salas Edwards, 1925: 371-372). El 1° de enero de 1891, publicó un

nuevo manifiesto, en el cual planteó las razones de su actuar. En él, repetía que el gobernar sin presupuesto no era una situación nueva. Continuaba el documento acusando a la oposición por no haber cumplido el deber del Congreso de aprobar las leyes periódicas, y afirmaba que debió cerrar el Congreso por consideraciones de orden público. A la vez, justificaba la dictación de un nuevo presupuesto vía decreto, algo que se materializó el 5 del mismo mes, en su deber constitucional de administrar el Estado y preservar el orden público. Balmaceda también acusó a la oposición de no reconocer sus atribuciones constitucionales, lo que los colocaba en una situación cercana a la sedición. El documento finalizaba con un rechazo al supuesto carácter parlamentario de la constitución. Para el mandatario, ésta era representativa (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 538-543).

La oposición respondió el 7 de enero, con un acta de destitución, la cual fue escrita por el conservador Abdón Cifuentes. En el documento, los opositores se arrogaron la facultad de tomar decisiones a nombre del Congreso Nacional, y acusaron a Balmaceda de no respetar derechos ciudadanos, como el de reunión, por dilapidar los caudales públicos, por no reconocer las atribuciones fiscalizadoras del Congreso y la Comisión Conservadora, por cerrar las sesiones extraordinarias, por desconocer el régimen parlamentario y, finalmente, por haber aprobado el presupuesto vía decreto. Por todo lo anterior, el acta declaraba a Balmaceda absolutamente imposibilitado para continuar gobernando, señalaba que no podía ser reemplazado ni por ministros ni consejeros de Estado, por ser ellos sus cómplices. En consecuencia, se nombraba a Jorge Montt, almirante de la Armada, como colaborador del Congreso para “restablecer el imperio de la Constitución” (San Francisco, 2008: 29-32).

Balmaceda se vio sorprendido por la actitud de la oposición, y ante ella tomó la decisión de no claudicar. En palabras de Bañados Espinosa (2005 [II]: 12), para el Presidente la situación era de tal gravedad que lo que quedaba era vencer o morir.

*

En esta sección se ha construido un relato de las relaciones políticas durante el período de Balmaceda, muy similar al ensayado por los autores que adhieren a una interpretación política del conflicto de 1891. Como se mostró al inicio de esta sección, quienes siguen esta línea, argumentan que el deterioro de las relaciones entre Balmaceda y los partidos se debió

al autoritarismo del mandatario, a su deseo por imponer a su sucesor y a la violación de la constitución, materializada el 1° de enero de 1890. De igual forma, hay un esfuerzo por presentar las visiones antagónicas que los dos sectores tuvieron respecto al carácter del régimen de gobierno, especialmente en lo relativo a las interpretaciones constitucionales.

Si bien estos relatos se refieren a los proyectos de reforma municipal y constitucional, que se analizan a continuación, ellos son vistos dentro del marco de los debates recién mencionados. Estas iniciativas fueron dos miradas antagónicas de reforma estatal. A pesar de ello, la interpretación política de la guerra no los incluye como puntos centrales dentro de un análisis respecto a qué separaba a ambos bandos en conflicto. Ello resulta importante toda vez que, como se muestra más adelante, Balmaceda estuvo dispuesto a ceder en el terreno electoral, pero no en ciertas innovaciones institucionales propuestas por la oposición. Este hecho, por sí sólo, es ilustrativo respecto a las preocupaciones y prioridades en el debate de la época. A la vez, da cuenta de la necesidad de incorporar algunas actitudes de los protagonistas de la época y las tensiones existentes en torno al Estado (capítulos 5 y 6) como un factor central para entender las bases del conflicto de 1891. A continuación, se exploran estos intentos de reforma desde una perspectiva centrada en entender cómo el Estado se transformó en un detonador de lucha entre los distintos sectores políticos de la época.

LA AGENDA DE DESMANTELAMIENTO ESTATAL: LA COMUNA AUTÓNOMA

1890 fue un año de intentos de reformas radicales. A la par de las discusiones reseñadas en la sección anterior, principalmente centradas en la sucesión presidencial y la conformación de gabinetes, durante ese período se dio un debate sobre cómo reformar el Estado y salvar la situación política existente. En esta sección se analiza la propuesta levantada por la oposición. Desde mediados de 1889, período en el que Balmaceda comenzó a tener problemas serios para gobernar, los sectores que no formaban parte de su círculo cercano, principalmente el Partido Conservador, levantaron dos banderas: la reforma municipal y la electoral.

La reforma municipal de 1887 fue una transacción política entre los diferentes partidos

políticos (capítulo 4). La nueva ley fue el reflejo del acuerdo posible de lograr entre las diferentes visiones de los sectores políticos que, aunque en desacuerdo respecto hacia dónde avanzar, tenían la intención de alterar la legislación de 1854. Gracias a ello, se separaron algunas funciones ejercidas por el Alcalde Primero respecto a las del Gobernador y/o Subdelegado, pero el Ejecutivo seguía con la facultad de controlar a los municipios a través de sus agentes locales. Por lo mismo, la ley de 1887 estuvo lejos de satisfacer a los conservadores, quienes buscaban un cambio radical (Yrarrázaval, 1940 [I]: 336). Carlos Walker Martínez, diputado del partido, manifestó la opinión de su sector sobre esta materia de la siguiente forma:

Hé aquí el defecto de la lei municipal: resultado de una transacción entre el régimen de libertad i el del autoritarismo, entre la lójica de los principios i los hábitos de la rutina, nació condenada a no satisfacer a nadie, a no conformarse con las aspiraciones de nadie, a provocar dificultades i disgustos (Diputados 27° sesión extraordinaria, 3 de diciembre de 1888: 414).

Dichas palabras fueron pronunciadas a raíz de la propuesta de su correligionario, Manuel Antonio Cristi, solamente un año después de promulgada la ley, respecto a la necesidad de avanzar hacia una nueva reforma (ibíd., 413). Del debate suscitado en esa sesión, del 3 de diciembre de 1888, la Cámara de Diputados acordó encargar a una nueva comisión la discusión del tema. La arremetida conservadora no se limitó al Congreso y, desde inicios de 1889, *El Independiente* presionó para establecer que los cargos de Intendente y Gobernador fueran gratuitos y servidos por “vecinos respetables” (5/1/1889). A mediados del mismo año, señalaba el periódico como prioridad política la reforma municipal y la dictación de una nueva ley electoral (1/6/1889). No obstante el afán conservador por conseguir la reforma, ella parecía paralizada e, incluso, la comisión creada en la Cámara de Diputados no se había reunido todavía. De acuerdo con Demetrio Lastarria, se estaba a la espera que uno de sus miembros redactara una propuesta (Diputados 7° sesión ordinaria, 27 de junio de 1889: 99-100).

Sin embargo, en la parte final de 1889, la reforma municipal pasó a ser uno de los temas prioritarios en la agenda política. Ello se generó a raíz del proyecto de ley sobre elecciones que el Ejecutivo presentó en agosto del mismo año. En 1888, se había reformado la constitución en lo relativo a las bases del sistema electoral (Heise, 1974: 47). Por lo

mismo, se hizo necesaria una nueva ley sobre la materia, y el Ejecutivo presentó un proyecto. La discusión electoral se convirtió en una posibilidad para que los conservadores intentaran, una vez más, modificar la institucionalidad municipal. El senador Irrázaval planteó el punto y la cuestión fue analizada en octubre, cuando llegaron a la sala del Senado dos informes sobre cómo proceder en materia de reforma de elecciones. El primero, firmado por el radical Manuel Recabarren y el balmacedista Mariano Sánchez Fontecilla, planteaba fundar las elecciones en base a registros permanentes de electores y proponía que la inscripción de los mismos estuviera a cargo de jueces de letras, que los mayores contribuyentes siguieran jugando un rol fundamental y que en las elecciones parlamentarias se utilizara el mecanismo de voto acumulativo. Ese proyecto fue aprobado, en desmedro de un informe del conservador Melchor Concha y Toro y el liberal suelto Waldo Silva, quienes buscaban fundar la ley electoral en municipios autónomos, aunque el último había expresado sus reparos a una municipalización radical. En el mismo sentido se manifestaron varios senadores. En realidad, el proyecto de la llamada comuna autónoma, hacia 1889, parecía convencer únicamente a los conservadores (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 314-316).

Una cuestión a destacar es que, a diferencia de lo ocurrido en 1887, este nuevo debate respecto a los municipios se caracterizó por no remitirse únicamente a estas corporaciones y, al contrario, los afanes de cambio se filtraron hacia otros terrenos estatales. El senador Irrázaval presentó un proyecto de reforma constitucional, que buscaba eliminar el Consejo de Estado y establecer que las resoluciones municipales no quedaran sometidas a la revisión de los gobernadores o subdelegados. Estas ideas venían a graficar, de alguna forma, una opinión generalizada en el mundo político, que *El Ferrocarril* resumía así:

Suprimir el Consejo de Estado y facilitar una organizacion ámplia de libertad y de progreso para el municipio, son cuestiones a la órden del día y de que no es posible prescindir cuando las aspiraciones comunes de todos los partidos tienden a la implantacion honrada de las prácticas de la vida libre y cuando el Jefe mismo del Estado ha hecho de estas aspiraciones un programa solemne de Gobierno (12/11/1889).

A partir de proyectos y opiniones como éstas, quedó en evidencia que la discusión sobre la reforma municipal sería, en realidad, un debate sobre un cambio institucional mayor del Estado. Por lo mismo, un acuerdo en la materia parecía difícil, sobre todo porque las ideas centrales pro municipalización, en opinión del balmacedismo, chocaban con la

normativa constitucional. A finales de noviembre de 1889, el debate giraba en torno a si era posible que la ley fijara los lugares donde existirían municipalidades, en circunstancias que el artículo 113 de la constitución entregaba dicha materia al arbitrio del Presidente de la República. Al respecto, *El Independiente*, si bien reconocía que la prerrogativa de dictar decretos y reglamentos era propia del Presidente de la República, afirmaba que ello no implicaba que el Congreso no pudiera, a través de una ley, entrar a ese terreno. Incluso, afirmaba que:

Una atribucion concedida al Presidente de la República por nuestra Carta Fundamental, cuando ella no le es dada de una manera exclusiva, no importa en manera alguna la negacion de esa misma facultad al Congreso, siempre que la naturaleza de ella sea compatible con las funciones naturales de éste i no signifique una perturbacion del orden i de la armonía constitucional (*El Independiente*, 26/11/1889).

Tras meses de debate, el conservadurismo logró crear un ambiente pro reforma, gracias al cual, en enero de 1890, el Senado aprobó la idea de elaborar un proyecto en la materia, así como continuar la discusión electoral e invitar a la Cámara de Diputados a formar una comisión para trabajar en conjunto con la suya de Constitución, Legislación y Justicia (Diputados 49° sesión extraordinaria, 11 de enero de 1890: 760-761). La Cámara de Diputados aceptó la invitación.

Las reformas institucionales eran la primera ocupación política. *El Ferrocarril* planteaba, en febrero de 1890, hacia dónde se debería avanzar durante ese año: una nueva ley electoral, una legislación municipal distinta y una reforma radical de la constitución (28/2/90). Mientras tanto, el gobierno de Balmaceda aprovechaba las vacaciones de verano para lograr ampliar su base de apoyo y enfrentar de mejor manera el escenario político. El ministro Ibáñez ensayó un acercamiento con los conservadores, quienes colocaron como base de un posible acuerdo las reformas municipal y electoral. Aunque destacados balmacedistas, como Julio Bañados Espinosa, tuvieron palabras condescendientes hacia los conservadores y la comuna autónoma durante el verano, finalmente el gobierno no estuvo dispuesto a avanzar en dicha dirección (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 153-154). El resto de los partidos de oposición, que en octubre de 1889 mostraron su rechazo a las ideas conservadoras en materia municipal, sí aceptaron entenderse con esta agrupación a partir de las condiciones impuestas por el conservadurismo.

Al llegar el mes de marzo, se reunió, por primera vez, la comisión mixta encargada de proponer una reforma a la institucionalidad municipal (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 351). Entre sus miembros se contaban 23 representantes de la oposición y solamente cinco balmacedistas (*La Época*, 8/3/1890). En concordancia con el acuerdo alcanzado entre las diferentes facciones liberales con el Partido Conservador, la primera decisión de la comisión fue elegir al senador Irarrázaval como Presidente de la misma (Salas Edwards, 1925: 234). En la prensa de los partidos que dominaban la instancia, se hacía notar cuál sería el tinte de los proyectos electoral y municipal que preparaba la comisión. Se planteaba que el poder electoral debía ser permanente, independiente, autónomo y afincado en la comuna (*El Independiente*, 30/3/1890). En materia municipal, se buscaba hacer del Intendente, Gobernador y Subdelegado, cargos gratuitos (*La Libertad Electoral*, 2/4/1890, *El Independiente*, 3/4/1890) y se proponía que hubieran muchas municipalidades, en poblaciones pequeñas, para mejorar las capacidades de la población para ejercer la fiscalización (*El Independiente*, 30/3/1890). La discusión fue rápida y el 15 de abril ya se contaba con un proyecto de reforma municipal redactado (Yrarrázaval, 1940 [II]: 135). El proyecto de reforma electoral, por su parte, estuvo listo el día 19.

El apuro de la comisión se debió a que el ministro Sánchez Fontecilla había prometido que el Ejecutivo llamaría a sesiones extraordinarias cuando existieran proyectos de reforma. Sin embargo, ese compromiso se había hecho en un contexto político distinto al de abril de 1890. Por lo mismo, cuando la Comisión Conservadora solicitó al Presidente de la República convocar al Congreso, éste contestó que no lo haría, pues el Ejecutivo se encontraba preparando una propuesta de reforma constitucional, que abordaría el problema de la descentralización. Además, la negativa se basó en el hecho que el proyecto municipal no había sido publicado, lo que dificultaba una discusión sobre una iniciativa todavía desconocida (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 353-355). Balmaceda solamente pudo retrasar la discusión municipal hasta junio, fecha en la que el Congreso inició el período de sesiones ordinarias.

Al retomarse la actividad parlamentaria, como se muestra en la siguiente sección, el Presidente de la República presentó lo que, a su parecer, era la solución a los problemas políticos del país. La respuesta de Balmaceda dejaba en claro que, tanto el Ejecutivo como la oposición, consideraban necesaria una reforma institucional mayor. Las soluciones, en

todo caso, eran diametralmente opuestas. Para los conservadores y liberales de oposición, la cuestión pasaba por la reforma municipal y la electoral. Balmaceda y sus seguidores, en cambio, creían que era necesario reformar la constitución y ahí abordar la cuestión de la descentralización (*El Ferrocarril*, 24/4/1890).

La opinión del balmacedismo sobre el proyecto municipal fue la siguiente: lo que se estaba buscando era “aniquilar al Poder Ejecutivo” (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 347). Esta apreciación sobre la iniciativa era bastante certera, si se considera que un primer elemento de la propuesta era el traspaso de una serie de servicios desde el nivel central a los municipios. Entre ellos destacaban funciones como las de la policía de salubridad, el cuidado de la higiene pública (Artículo 24. Senado, 1º sesión ordinaria, 2 de junio: 54), la policía de caminos, las obras públicas, la seguridad y el orden público (Artículo 25. *Ibíd.*, 55), la educación, la preocupación por la agricultura, la industria, el comercio, las escuelas primarias, los hospitales, las cárceles, la beneficencia pública (Artículo 26. *Ibíd.*, 56), y se buscaba encargarles el manejo del Registro Civil (Artículo 29. *Ibíd.*, 57). La migración de tal cantidad de servicios desde el nivel central, tenía como fin debilitar al Presidente de la República (*La Libertad Electoral*, 23/4/1890).

Sin embargo, este ataque no era hacia el presidente Balmaceda o la figura institucional del Presidente de la República. Tampoco significaba un simple traspaso de atribuciones desde el nivel central al municipal, en la línea de la estrategia conservadora descrita en el capítulo 5. Más bien, lo que se levantaba en 1890 era un desmantelamiento del Estado. María Angélica Illanes (2003: 401) ha sido muy clara en esa misma línea, al señalar que la lógica detrás de la reforma era la siguiente: ya que el Estado demostraba no ser funcional para la aristocracia, era necesario disolverlo y hacerlo actuar a través de los municipios. De esta forma, no es casual que se encargara a las municipalidades “promover el bien jeneral del Estado” (Artículo 28. Senado, 1º sesión ordinaria, 2 de junio: 57), llevar el registro de electores o hacer el nombramiento de algunos jueces, en desmedro del Presidente de la República (Artículo 30. *Ibíd.*, 57). En la misma lógica de debilitamiento del Estado nacional se encuentra la pretensión de quitar a los gobernadores y subdelegados el derecho a voto en las municipalidades (Artículo 115. *Ibíd.*, 64) y parte de las atribuciones establecidas en la Ley de Régimen Interior de 1885 (Artículo 94, n° 6. *Ibíd.*, 62).

El proceso de burocratización vivido en la década de 1880 también encontraba algunas

cortapisas en esta propuesta. Un ejemplo claro se encuentra en la eliminación del sueldo de intendentes, gobernadores y subdelegados. Al hacer los cargos de Municipal, Intendente, Gobernador, Subdelegado, e Inspector, gratuitos e incompatibles con otros empleos públicos (Artículo 6 y 8. *Ibíd.*, 53, Artículo 115. *Ibíd.*, 64), se aseguraba que las funciones estatales quedaran en manos de “ciudadanos probos, amantes de la localidad i que se presten por patriotismo i por deber” (*La Libertad Electoral*, 19/5/1890).⁴⁴ Como se ha mencionado con anterioridad, uno de los elementos básicos de la burocracia es la existencia de un salario asociado a una función, el que permite que el funcionario se dedique a tiempo completo a cumplir con sus responsabilidades y pueda desarrollar una carrera administrativa (capítulo 1).

La eliminación de los salarios era solamente una de las medidas tomadas para avanzar hacia el cambio de un Estado central por otro municipalizado y en manos de notables. El artículo 33 del proyecto presentado por la comisión fue claro en el sentido que la municipalización no sería, tal como se viene argumentando, un mero traspaso de servicios desde el nivel central al local. La norma señalaba lo siguiente:

Quando, para la ejecución de un acto, las leyes exigen el permiso o la intervención de la autoridad administrativa, o simplemente, de la autoridad, sin designar a ésta de otro modo, se entiende que esa autoridad es la Municipalidad del territorio en que ha de ejecutarse el acto (Senado, 1º sesión ordinaria, 2 de junio: 57).

En otras palabras, se buscaba que el Estado pasara a ser un ente de carácter municipal. A su vez, los municipios quedarían bajo la tutela de una nueva instancia: la Asamblea de Electores, que reuniría a los vecinos inscritos en los registros electorales. La asamblea no solamente debería reunir a los vecinos para llevar adelante las elecciones, sino que también para tratar temas centrales de la gestión municipal, como votar los presupuestos y cuentas de inversión sometidas a consideración por parte de la municipalidad, deliberar sobre gastos posteriores superiores a doscientos pesos, pronunciarse sobre la tasa de las contribuciones municipales, resolver enajenaciones o gravámenes de bienes raíces

⁴⁴ De acuerdo con *La Libertad Electoral*, los puestos rentados habían llevado a que el funcionario se sintiera agradecido del mandatario de turno, lo que hacía “...desaparecer en él al servidor público para convertirlo en triste instrumento, como se le denomina en el lenguaje oficial, en agente leal del primer majistrado de la nacion”.

municipales, acordar contratación de empréstitos y condiciones, realizar el nombramiento tres de vecinos para fallar cuentas municipales, deliberar sobre acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales que contuvieran multas, junto con resolver otras cuestiones sometidas a consideración por parte de la municipalidad (Artículo 97. *Ibíd.*, 63). Además, la ley establecía que con el acuerdo de cincuenta electores, el Primer Alcalde estaría obligado a convocar a la Asamblea (Artículo 100. *Ibíd.*, 63), dejando así en claro que el municipio y de esa forma el Estado, quedaba bajo tutela de la sociedad local. En otras palabras, podría plantearse que la Asamblea de Electores materializaba la privatización de la gestión estatal.

Un proyecto de estas características generó un amplio debate. Los liberales sueltos, que un año antes se mostraron en contra de una reforma de estas características, hacia 1890 la aprobaban. Este sector consideraba que para controlar al Presidente de la República:

Hai que decidirse por el único remedio radical, aun de parte de aquellos que consideraban peligroso un ensanche excesivo de las facultades del poder local, que se realizará cercenando al Ejecutivo parte de sus enorme facultades i de las ventajas que en sus manos pone una administracion tan vasta como es la que al presente ejerce el Estado, debida, en gran parte, a la riqueza de su erario (*La Libertad Electoral*, 30/5/1890).

La propuesta emanada de la comisión mixta generó rechazo entre los parlamentarios balmacedistas y en Ricardo Letelier, diputado liberal que, durante su paso por el Congreso, se caracterizó por su independencia de las mayorías gobiernistas (Yrarrázaval, 1940 [II]: 97). Miembro de la comisión, Letelier presentó un informe de minoría, en el cual señalaba que el Partido Conservador sería el principal beneficiado de la reforma, pues podría organizar a las masas a través de las autoridades eclesiásticas (Senado, 1° sesión ordinaria, 2 de junio de 1890: 70). Ese fue el punto de partida del rechazo balmacedista a la iniciativa, llegando incluso a catalogarla como feudalista. El argumento central, expresado por diputados gobiernistas, como Cabrera Gacitúa y Pérez Montt, era que se estaba creando una institucionalidad gracias a la cual los dueños de la tierra podrían dominar las asambleas de electores (Cámara de Diputados, 8° sesión ordinaria, 19 de junio de 1890: 128, 9° sesión ordinaria, 21 de junio de 1890: 144; Illanes, 2003: 413, 424). El diputado Ricardo Letelier resumía esta línea de pensamiento, afirmando que:

Al gobierno del pueblo por el pueblo, sustituiríamos (sic) el predominio del clero i de los grandes propietarios, que quedarían en situación de hacer prevalecer sus intereses sobre

todos los demás, que serán en todo caso mas importantes i mas dignos de ser tomados en cuenta (Cámara de Diputados 4° sesión ordinaria, 12 de junio de 1890: 78).

Las críticas también se centraron en otro aspecto: la inconstitucionalidad del proyecto. El 4 de junio, dos días después de la presentación de la iniciativa, el ministro Sanfuentes señaló que el Ejecutivo apoyaría el proyecto de reforma municipal siempre y cuando éste fuera constitucional (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 390). En el Congreso, el cada vez más reducido bloque balmacedista colocó especial atención sobre la cuestión. De acuerdo con el diputado Pérez Montt, era inconstitucional que la ley pretendiera dividir el territorio, siendo ésta atribución del Presidente de la República. En la misma línea, consideraba atentatorio contra el artículo 119 de la constitución que el Primer Alcalde tuviera la atribución de hacer llegar solicitudes al Congreso, en circunstancias que, de acuerdo al orden constitucional, ello debía ser hecho por los gobernadores a través del Presidente de la República (Cámara de Diputados, 6° sesión ordinaria, 17 de junio de 1890: 112). Lo mismo pensaba respecto a las asambleas electorales (Cámara de Diputados, 8° sesión ordinaria, 19 de junio de 1890: 126). El diputado Letelier compartía ese juicio, basando su argumento en que la delegación del poder público debía caer en las instancias que la constitución establecía y entre los destinatarios identificados por la carta fundamental no estaba tal asamblea. También llamaba la atención respecto a un impuesto de cinco pesos sobre los mayores de 21 años. Su pago era un requisito para votar, por lo cual, en opinión del parlamentario, se atentaba contra la libertad electoral (Cámara de Diputados, 4° sesión ordinaria, 12 de junio de 1890: 77-78). Letelier, a raíz de las acusaciones de inconstitucionalidades múltiples, recordó a sus colegas pro reforma que:

La regla constitucional, a que tienen que sujetarse las leyes secundarias, es que ninguna autoridad puede ejercer mas atribuciones que las que le están espresamente conferidas por la Constitución o las leyes (Cámara de Diputados, 13° sesión ordinaria, 26 de junio de 1890: 215).

Un aspecto rechazado con fuerza por el balmacedismo fue el traspaso de las atribuciones de la “autoridad” a los municipios. El senador Toro Herrera consideraba problemático dicha cuestión, pues generaba una serie de dudas operativas. Como ejemplo, planteó que puesta una municipalidad frente a la responsabilidad de tener que entregar una concesión de telégrafo, no podría hacerlo, por carecer de competencia para autorizar una

construcción que excediera su territorio (Senado, 39° sesión ordinaria, 6 de septiembre de 1890: 486). El diputado Letelier colocaba como ejemplo un artículo del Código Civil que se refería a la “autoridad” y en el que las atribuciones en cuestión estaban en manos del Judicial. En una línea similar, criticaba que se pretendiera dar a los municipios la facultad de establecer multas por decreto, pues el Código Civil planteaba que no era posible juzgar sin una ley relativa a la materia (Cámara de Diputados, 13° sesión ordinaria, 26 de junio de 1890: 210, 217).

Otras críticas esgrimidas por los opositores a la reforma fueron el tipo de financiamiento de los municipios, pues dejaba en situación desmejorada las finanzas estatales (Cámara de Diputados, 15° sesión ordinaria, 28 de junio de 1890: 248), la gratuidad de los intendentes y gobernadores y la pérdida de sus atribuciones, fijadas por ley en 1885 (Cámara de Diputados, 22° sesión ordinaria, 8 de julio de 1890: 344). Al respecto, el senador Encina creía que en lugar de exponer a estas autoridades a ser funcionarios sin ningún peso y a ir a las sesiones municipales a ejercer su derecho a voz:

...mas valdría que no se les dejara este derecho porque llega hasta ser ridículo que vayan a presentarse como estafermos ante una corporación a la cual se le conceden facultades omnímodas (Senado, 39° sesión ordinaria, 6 de septiembre de 1890: 488).

La actitud del Ejecutivo respecto a la reforma municipal y a la nueva ley electoral es reveladora del hecho que el conflicto político de 1890 era relativo al tipo de Estado que ambos sectores pretendían implementar, y no a la cuestión electoral. Desde 1874, diversas y sucesivas normativas avanzaron en la dirección de retirar a los funcionarios estatales del proceso electoral y dejarlo en manos de los mayores contribuyentes de cada localidad, a quienes se les entregó la responsabilidad de determinar quién podía ser calificado como elector. Un ejemplo es la ley de 1884 (Salas Edwards, 1925: 50-51). La reforma constitucional de 1888 había eliminado el procedimiento mediante el cual los municipios inscribían a los electores, y se avanzaba en un registro de carácter permanente y a cargo de las juntas de mayores contribuyentes (Heise, 1974: 47). Ante la necesidad de dictar una nueva ley que ajustara a dichas orientaciones, Balmaceda presentó un proyecto, en 1889, y una comisión parlamentaria un segundo, un año después. La iniciativa del Ejecutivo, preparada por el ministerio Lastarria (formado por liberales, radicales y disidentes), dejaba

en manos del Poder Judicial la fiscalización de las inscripciones. El proyecto de la comisión mixta, en tanto, establecía una serie de controles a la forma en que se establecían las listas de los mayores contribuyentes⁴⁵ y adoptaba el voto acumulativo para las elecciones de municipales, parlamentarios y electores de Presidente de la República (Yrarrázaval, 1940 [II]: 131). Balmaceda, quien tenía reparos a esta ley, decidió aceptar el proyecto aprobado por el Congreso, para dar garantías respecto a que no intervendría en las elecciones de 1891 (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 416).

En materia municipal, en tanto, el Ejecutivo no estuvo dispuesto a actuar de igual forma. Para Balmaceda y sus cercanos el proyecto tenía una serie de problemas, como la eliminación de los sueldos de intendentes y gobernadores, y que estas autoridades fueran despojadas del control de las policías de seguridad (Salas Edwards, 1925: 235), traspasar las cárceles hacia los municipios y la creación de la Asamblea de Electores (*La Libertad Electoral*, 21/8/1890). Dichas críticas no tienen una relación directa con el proceso electoral, por más que usualmente se señale que los intendentes y gobernadores eran útiles para orquestar intervenciones. Más bien, los puntos identificados por el Ejecutivo apuntaban a defender su control sobre organismos públicos sensibles para materializar territorialmente políticas públicas, a la vez que atacar una institución, como la Asamblea de Electores, que significaba sacar la gestión pública de la esfera estatal. Atendiendo estas consideraciones, una vez que el proyecto fue aprobado por el Congreso, el 12 de julio de 1890, el Consejo de Ministros decidió vetarlo en los siguientes puntos: la división del territorio, la municipalización de las cárceles, escuelas, el Registro Civil y la justicia de menor cuantía, la Asamblea de Electores, la entrega de la policía de seguridad para las comunas, las medidas relativas al sistema tributario y la supresión de sueldos para los intendentes y gobernadores (Bañados Espinosa, 2005 [I]. 416). En otras palabras, el Ejecutivo estuvo dispuesto a ceder en lo electoral, pero no en la reforma institucional contenida en la propuesta de ley de municipios.

El rechazo de Balmaceda significaba, por la posibilidad del mandatario de hacer uso

⁴⁵ Los controles se hacían necesarios, pues destacados liberales habían desarrollado la estrategia de pagar más impuestos de los que les correspondían, para controlar las juntas (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 158).

del veto presidencial, que la aprobación del proyecto era improbable.⁴⁶ Ello llevó a los promotores de la iniciativa a negociar con el Ejecutivo en diversos puntos (Yrarrázaval, 1940 [II]: 140-141). El ministro Prats inició una ronda de conversación con los partidos políticos, haciéndoles ver las críticas del Ejecutivo, antes descritas. La gran mayoría de los puntos fueron aceptados por los partidos, salvo los relativos a la Asamblea de Electores (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 475). Tras las tratativas, el proyecto volvió al Senado el 6 de septiembre, con las siguientes modificaciones: la mantención de la división territorial existente hasta el momento, la limitación de la competencia municipal para nombrar y controlar guardia municipal, la eliminación de la facultad que el proyecto daba a los municipios para nombrar jueces, la mantención de los sueldos de intendentes y gobernadores, además de sus prerrogativas. También se modificó el proyecto en lo relativo a la repartición de tributos entre el nivel central y el municipio (Illanes, 2003: 447). La negociación no solamente es ilustrativa de lo que era importante para Balmaceda, sino que también para la oposición. El rechazo de ésta a la idea de eliminar la Asamblea de Electores da cuenta de lo importante que era para este sector instaurar una institución que, como se ha venido planteando, aseguraba el control del Estado desde la sociedad local.

El abrupto cambio de gabinete y cierre del Congreso, ocurridos en octubre de 1890, terminaron con la discusión parlamentaria sobre este proyecto. Quedaba de manifiesto la imposibilidad de solucionar las tensiones entre el Estado y la clase dominante a través de reformas institucionales vía procedimientos formales y en un contexto de convivencia en el Congreso entre ambos bandos. Como se muestra más adelante, Balmaceda intentó reformas, en 1891, ante un Congreso formado por sus propios partidarios. Por su parte, los opositores ensayaron la misma fórmula una vez que vencieron y proscribieron al balmacedismo de la arena política.

⁴⁶ Los artículos 43, 44, 45 y 46 de la constitución de 1833, le entregaron al Presidente de la República un veto absoluto. El primero de estos artículos establecía que un proyecto, una vez aprobado por el Congreso, requería también el visto bueno del Presidente. Éste, en caso de estar en total desacuerdo con un proyecto, podía rechazarlo y, en consecuencia, se lo consideraba como no propuesto y no podía ser presentado durante ese año. A esta competencia se la conoció como veto absoluto. El mandatario también tenía la posibilidad de ejercer un veto relativo, devolviendo el proyecto al Congreso con ciertas observaciones. En este caso, los congresistas podían aprobar la iniciativa o rechazarla. En caso que no estuvieran de acuerdo con las modificaciones enviadas por el Ejecutivo, el proyecto era desechado. Es decir, sin la voluntad del Ejecutivo, el Congreso tenía nulas posibilidades de llevar adelante una agenda legislativa propia.

EL AVANCE DEL BALMACEDISMO HACIA UN ESTADO AUTÓNOMO

En 1890, Balmaceda dio las primeras señales respecto a que, en lo sucesivo, avanzaría hacia la autonomización del Estado. Este proceso se debió a diversos factores. Como se muestra en esta sección, en una primera etapa, las medidas que avanzaron en esa línea fueron coyunturales, y en gran medida pueden ser entendidas como una respuesta a los problemas que la oposición colocaba para la marcha del Estado. Sin embargo, desde octubre de ese año, el gobierno pareció decidido a salvar al Ejecutivo, de forma definitiva, de las amarras que el Congreso le colocaba. El paso definitivo fue un plan completo de autonomización, que el balmacedismo ensayó en medio de la guerra civil de 1891, el cual contemplaba medidas de carácter político y otras económicas.

1890: los tibios avances hacia una autonomía estatal

Durante el verano de 1890 el balmacedismo se volcó hacia la preparación de una reforma constitucional que fuera capaz de salvar los problemas que el Ejecutivo había sufrido durante la segunda mitad del año anterior. En un discurso pronunciado el 12 de febrero de 1890, Adolfo Ibáñez, Ministro del Interior, afirmó lo siguiente respecto a las ideas que, en materia de reforma constitucional, tenía el Ejecutivo:

El Presidente cree que ha llegado para él la hora solemne de cumplir un alto deber cívico, despojándose de una gran parte de sus atribuciones constitucionales, de todas aquellas que no sean absolutamente indispensables para el gobierno de la nación; pero, no prácticamente o de hecho, a favor de los partidos personales que pretenden el poder para tomar en beneficio propio las influencias del Presidente, sino en beneficio del pueblo, por medio de la reforma radical de la Constitución; y en beneficio del pueblo señores, porque S. E. no cesa de recordarnos, que el pueblo es el soberano, él solo hace justicia y el único que agradece los servicios verdaderos a la República.

La reforma de la Constitución sobre la base de la libertad, la independencia y la responsabilidad de los poderes fundamentales, produciéndose la armonía por el respeto recíproco de los tres poderes, por el funcionamiento sin desviaciones ni invasiones que perturben o desnaturalicen sus fines propios, será la paz política verdadera, si no dentro de los partidos y de los hombres, porque esa es al fin la vida humana, dentro de la acción de cada uno de los poderes constituciones, y estos entre sí. Es preferible a una suma de poder que impone tanta responsabilidad y que tanto malea los caracteres y el espíritu de aquellos que los ambicionan, atribuciones moderadas, las solas necesarias para dirigir el Estado en sus intereses generales, y dejar, no a la voluntad incierta y mudable de los mandatarios, sino a la organización constitucional y legal, inmutable y segura, el libre juego de los partidos en las contiendas por hacer el bien y probar su habilidad y patriotismo (citado en Bañados

Espinosa, 2005 [I]: 334-335).

El contenido de las innovaciones constitucionales pretendidas por el balmacedismo, se hizo público durante la apertura de las sesiones ordinarias, llevada a cabo el 1° de junio. Para el mandatario, la reforma se hacía necesaria por la manifiesta imposibilidad de llevar adelante la acción de gobierno, incluso en circunstancias en las cuales el Presidente intentó gobernar con todos los grupos políticos. Balmaceda creía que la solución a esa situación no podía ser encontrada a través de la modificación de leyes secundarias, como la municipal o la de elecciones, sino que requería una modificación constitucional completa, que alejara al país de un ideal de gobierno parlamentario, pues éste llevaba al surgimiento de facciones (citado en Sagredo y Devés, 1991: 348-349). Incluso más, el mandatario señaló en su discurso que el Senado, tal como existía en 1890, era una oligarquía (p. 355). En su opinión, lo que Chile requería era armonizar la relación entre los poderes del Estado, para evitar la dictadura del Congreso o la del Ejecutivo (p. 350).

El proyecto de reforma constitucional consideraba una serie de modificaciones. En primer lugar, se planteaba una reforma del Ejecutivo, de forma tal que quedara a cargo de las cuestiones que eran propias del interés general del país. El Presidente de la República pasaba a ser elegido en votación directa, al igual que el Vicepresidente, figura creada en este proyecto, quien a la vez era Presidente del Senado. A la par, las materias de carácter local debían descentralizarse en la provincia o la comuna (p. 351). Por otra parte, el Legislativo pasaba ser concebido como un poder del Estado encargado de legislar, acusar y juzgar al Presidente de la República y al Ministro de Estado, de acuerdo con las formas establecidas por la constitución. Se limitaban sus capacidades de hecho, por ejemplo, estableciéndose que las leyes de contribuciones pasarían a ser permanentes y que el Congreso podría modificar los proyectos de presupuestos anuales, pero sin ser capaz de retrasar su discusión y menos rechazarlos (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 308). En términos simples, pasaban al olvido las prácticas parlamentarias desarrolladas a lo largo del siglo XIX en Chile. Al definir al Legislativo como un ente, valga la redundancia, legislativo y al eliminar la posibilidad de trabar la marcha del Estado a través del retraso de las leyes periódicas, se buscaba evitar que el Congreso se transformara en una institución caracterizada por generar desequilibrios con otros poderes y su capacidad de llevar al país hacia el despotismo (citado en Sagredo y Devés, 1991: 352). Para mantener ese mismo

equilibrio, el veto presidencial, que hasta ese entonces era absoluto, pasaría a ser únicamente suspensivo y podía ser rechazado por dos tercios de ambas cámaras (p. 355). De igual forma, se eliminaba el Consejo de Estado y se permitía que el Congreso se autoconvocara, dando así fin a la Comisión Conservadora (Blakemore, 1974: 162).

A través de estas modificaciones, Balmaceda buscaba establecer una forma de convivencia para el futuro, disminuyendo las atribuciones del Ejecutivo, pero aislándolo del control parlamentario que se había provocado a raíz de las prácticas parlamentarias vigentes en Chile. Se pretendía dar mayor libertad de acción al Ejecutivo y permitir, al mismo tiempo, que el Congreso pudiera sesionar libremente y cuando éste lo determinara, sin depender de la voluntad del gobierno de turno.

La iniciativa era una respuesta del balmacedismo al proyecto de municipalización, levantado por los conservadores y aceptado por la gran mayoría de partidos políticos. En nombre de la modificación de la constitución, Balmaceda decidió no llamar a sesiones extraordinarias, en abril de 1890, pues creía que la cuestión de los municipios debía resolverse a través de la constitución. En concreto, intentó dejar de lado la autonomía comunal de los conservadores, en nombre de una afincada a nivel de la provincia. El proyecto propuso una administración provincial a cargo de intendentes nombrados por el Presidente de la República y gobernadores nombrados por los intendentes entre los municipales de la respectiva municipalidad. Además, se buscó crear una nueva institución, la Asamblea Provincial, elegida a través de votación directa. De esta forma, las municipalidades, aunque autónomas, pasarían a tener una importancia menor que la que el proyecto de comuna autónoma pretendía. Si los conservadores hablaban de las bondades de gobiernos en territorios pequeños, el balmacedismo creía que la descentralización debía ser en provincias, caracterizadas por la presencia de una población considerable, relaciones sociales y una opinión pública formada, además de contar con condiciones políticas y morales capaces de dar fisonomía propia a estos territorios. Por lo mismo, se proponía dividir el país en ocho provincias: la de Tarapacá, cuyo principal fuente económica sería el salitre; la de Coquimbo, sustentada en la producción de oro, plata y otros minerales; la de Valparaíso, concebida como la metrópoli comercial del país; la de Santiago, capital con desarrollo en el ámbito industrial y otros relacionados; las provincias de Talca y Chillán fueron identificadas como la zona agrícola central; la provincia de Concepción fue

concebida como una zona cuya riqueza provendría de la actividad agrícola, industrial y del carbón; por último, Valdivia debía ser provincia con sustento en la explotación de bosques y ganadería (citado en Sagredo y Devés, 1991: 353).

La reforma constitucional planteada por Balmaceda, ni siquiera discutida por un Congreso que en junio de 1890 se enfrentó abiertamente al mandatario, tenía como principal objetivo generar condiciones que evitaran los problemas para gobernar que, por momentos, paralizaron la acción del Ejecutivo durante 1889. El proyecto, en todo caso, no era un esfuerzo radical por lograr una autonomía estatal circunscrita en el Ejecutivo, sino que, como ya se señaló, buscaba asegurar un mínimo de autonomía para funcionar. Las medidas más radicales en términos de autonomía, que se muestran más adelante, antes que un plan premeditado, fueron respuestas ante situaciones coyunturales que complicaron la marcha del gobierno.

Un primer hecho que llevó a avanzar en esa línea fue la decisión de la mayoría parlamentaria de paralizar la discusión de la ley de contribuciones, durante junio de 1890. Gracias a los excedentes presupuestarios de años anteriores, el Ejecutivo contaba con fondos disponibles para mantener la marcha de la administración durante un tiempo, pero de todas formas tomó medidas para evitar cualquier problema económico. La respuesta del Ejecutivo fue dar un giro en la política bancaria, analizada en el capítulo anterior, para avanzar hacia la autonomía financiera del Estado. En esa línea, se encuentra el anuncio, durante el mismo mes, a través del cual el Ejecutivo comunicó que procedería a retirar los depósitos que tenía en los diferentes bancos, una vez que éstos vencieran, es decir en un plazo máximo de 30 días. Esta medida iba a trasmano del consenso existente, que se hizo evidente a final de 1889, respecto a que los retiros estatales debían ser paulatinos, para así evitar trastornos en la economía (Millar, 1994: 212). Dos años antes, el Ejecutivo había terminado el privilegio entregado al Banco Nacional, respecto a que el Estado debía depositar sus fondos en dicha entidad (Yrarrázaval, 1963: 74). Se buscaba, al mismo tiempo, asegurar la disponibilidad de los fondos públicos frente a la coyuntura política, junto con liberar al Estado de los amarres existentes en la gestión de los mismos.

Mientras estos hechos ocurrían, una comisión especial creada en el Congreso proponía tres proyectos de ley, que pretendían aminorar los efectos del retiro de fondos anunciado por el Ejecutivo. La comisión temía que si el retiro se materializaba de una sola vez,

disminuiría la cantidad de papel moneda existente en el mercado, dificultándose así las transacciones económicas (Cámara de Diputados, 9° sesión ordinaria, 21 de junio de 1890: 137). Respecto a esta cuestión, el primer proyecto proponía paralizar por un año la incineración de papel moneda dispuesta por la ley bancaria de 1887, además de aumentar en \$ 225.000 mensuales la compra de pastas metálicas. En la misma línea, el segundo proyecto permitía a los bancos emitir billetes entre \$ 1 y \$ 500. Ambas propuestas generaron cierto debate. El diputado Ricardo Letelier criticó la iniciativa pues creía que tendería a favorecer únicamente la emisión de los bancos más grandes, pues los pequeños, especialmente los de provincia, no tendrían capital para invertir en nuevas emisiones. A la vez, afirmó que mientras los bancos pequeños cumplían lo dispuesto por la ley de 1887 en materia de incineración, los grandes bancos, que contaban con representación en el Congreso, hacían uso de su influencia para asegurarse que no tendrían que respetar la normativa (Cámara de Diputados, 10° sesión ordinaria, 23 de junio de 1890: 165, 169). Ambos proyectos fueron aceptados por el Ejecutivo, aunque con la salvedad que en el caso del relativo a la emisión por parte de los bancos, se hizo una modificación, la cual señalaba que la emisión debía garantizarse completa, con pastas o títulos de deuda de distintos organismos estatales (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 17 de julio de 1890: 490).

Respecto a una tercera iniciativa, que establecía que el retiro de depósitos estatales en los bancos solamente podría hacerse a una tasa de un 10% mensual, el Ejecutivo adoptó otra actitud. Ese proyecto, en medio de la discusión, fue modificado y se incorporó la condición, propuesta por el diputado Hermógenes Pérez de Arce, respecto a que los retiros no podrían ser depositados en arcas fiscales, sino que debían continuar circulando (Cámara de Diputados, 14° sesión ordinaria, 27 de junio de 1890: 231). Se buscaba, de esta forma, evitar la falta de papel para soportar las transacciones del mercado. Ante esta iniciativa, que limitaba la capacidad del Estado para acceder a sus propios recursos y que determinaba como debían utilizarse, desde un inicio parlamentarios balmacedistas advirtieron que el mandatario vetaría este proyecto (Cámara de Diputados, 10° sesión ordinaria, 23 de junio de 1890: 160). Una vez que la iniciativa fue aprobada, Balmaceda hizo uso del veto absoluto para rechazar el proyecto (Millar, 1994: 213-214; Yrarrázaval, 1963: 93-94), manifestando que una ley que lo limitaba de esa forma era innecesaria, pues bastaba como garantía “la conducta prudente i discreta observada por el Gobierno con los bancos en

donde se encuentran repartidos los depósitos” (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 17 de julio de 1890: 490).

Aunque estas medidas fueron coyunturales –de hecho, el diputado balmacedista Blanlot Holley fue explícito en manifestar que Balmaceda debió anunciar el retiro de los fondos fiscales en los bancos como consecuencia a la suspensión de las contribuciones (Cámara de Diputados, 14° sesión ordinaria, 27 de junio de 1890: 235)– ello no puede oscurecer el hecho que durante 1890 el Ejecutivo resistió una serie de proyectos parlamentarios que buscaban limitar al Estado en sus funciones. Ya se mostró como Balmaceda rechazó puntos críticos del proyecto de municipalidades, que desvanecían las capacidades del Estado central. A la vez, el uso del veto absoluto sobre el proyecto que amarraba al Ejecutivo en sus opciones para disponer de recursos financieros es consistente con la existencia de lógicas estatales en materia financiera, descritas en el capítulo anterior, en relación a preservar los intereses fiscales y la capacidad del Estado para impulsar políticas. Tampoco se debe perder de vista que los debates en torno a los depósitos fiscales en los bancos se dieron en un contexto en el que el balmacedismo planteaba, tal como se describe al inicio de este capítulo, que estas instituciones eran una cortapisa para el desarrollo de la acción estatal y en el que este mismo sector acusaba a los banqueros de ser uno de los elementos más importantes de la oposición.

En otras palabras, la postura del Balmaceda respecto a la municipalización y sus decisiones en materia financiera dan cuenta que el debate de fondo apuntaba a las características que debía tener el Estado y como ellas incidían en la política. Aunque el Presidente de la República, tal como se mostró con anterioridad, durante 1890 dudó entre lograr un acuerdo definitivo con la oposición o seguir una vía de imposición por parte del Ejecutivo, no tuvo dudas en relación a que el Estado debía mantener dosis mínimas de autonomía que le permitieran funcionar. Al llamar a Claudio Vicuña a hacerse cargo del Ministerio del Interior en el mes de octubre, pareció decidirse no solamente a resistir los proyectos de ley que limitaban al Estado, sino que a desarrollar una agenda capaz de asegurar, de forma definitiva, la autonomía estatal respecto al Congreso y las fracciones de clase que habitaban en él.

Primeros movimientos durante la guerra civil

A inicios de 1890, Balmaceda creyó que podría resolver los problemas políticos del país a través de una reforma constitucional, por lo que se abocó a lograr apoyos para impulsarla. Sin embargo, las cosas resultaron de forma distinta. Su proyecto ni siquiera fue discutido y, entre junio y septiembre, debió enfrentar una firme oposición, la cual desarrolló una serie de proyectos que tendían a limitar la capacidad del Estado para ejecutar políticas. Había tenido problemas para aprobar la ley de contribuciones y estaban pendientes dos leyes periódicas más: la que definía la dotación de las fuerzas armadas y la que establecía el presupuesto público para 1891.

En octubre, Balmaceda dio un giro: clausuró las sesiones extraordinarias del Congreso, y formó un gabinete entre su grupo más cercano. Como se mencionó con anterioridad, entre octubre y diciembre, el Presidente rechazó una serie de llamados de la Comisión Conservadora para reabrir las sesiones extraordinarias y, así, discutir las leyes periódicas pendientes. Durante la segunda mitad de 1890, diversos actores se mostraron conscientes respecto a que el conflicto podría resolverse por la vía armada en caso que el Ejecutivo actuara, a partir del 1° de enero de 1891, sin leyes periódicas. Al llegar el día, Balmaceda publicó un manifiesto explicando su actuar y el Ejecutivo decidió asegurar el apoyo del Ejército y aprobar las leyes periódicas pendientes vía decreto, lo que se materializó el 5 de enero (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 538, 2005 [II]: 43).

El acto puede ser analizado de diversas formas. Una primera opción, es entenderlo como un exceso por parte del Ejecutivo y una violación de la legalidad. Otra alternativa, que es la que acá se adopta, es entender la decisión de Balmaceda como un acto de autonomización del Estado. En efecto, el decreto se justificó por la necesidad de mantener la marcha del Estado. Es decir, el balmacedismo priorizó cumplir con las funciones del Estado (el orden) antes que respetar los derechos políticos de la clase social que habitaba el Congreso. De todas formas, la decisión de Balmaceda no buscó imponer absolutamente su propia voluntad, sino que intentó respetar la opinión del Congreso, dentro de las posibilidades que la situación permitía, al decretar el presupuesto aprobado por dicho cuerpo un año antes. Este curso de acción no fue mera improvisación, sino que respondía a una discusión que se dio en los años anteriores. En la *Memoria del Ministerio del Interior*

de 1889, el entonces Ministro del Interior, Ramón Barros Luco, analizó el problema que existía en varios municipios en los cuales no se aprobaban los presupuestos. Al respecto, planteó Barros Luco que “En casos semejantes podría establecerse que rijan los presupuestos del año anterior, los cuales no pueden ser sospechosos para nadie, desde que han obtenido la aprobación de la misma Corporación” (Ministerio del Interior, 1889: XXXI-XXXIV).

Una vez más, y al igual que durante 1890, Balmaceda respondía a la coyuntura creada por la oposición con actos en los cuales priorizaba lógicas de funcionamiento del Estado antes que consideraciones de otro tipo. El 7 de enero, un grupo amplio de congresistas dio a conocer un acta en la que se establecía que el Congreso deponía al Presidente de la República por los hechos ocurridos durante comienzos del mes. La noche anterior, se embarcó en el Blanco Encalada, el almirante Jorge Montt se embarcó hacia Iquique junto a un grupo de opositores, encabezado por el Vicepresidente del Senado, Waldo Silva y el Presidente de la Cámara de Diputados, Ramón Barros Luco (Pinto Lagarrigue, 1991: 60), el mismo que en 1889 proponía dictar presupuestos municipales de la misma forma en que Balmaceda lo hizo durante el último año de su período. Tras ese paso, el Presidente de la República, se decide, de forma definitiva, a desarrollar un plan completo de autonomización del Estado.

Tal como destaca Zeitlin (1984: 214), durante la guerra, el Ejecutivo buscó una reestructuración completa del Estado, basada en la autonomía en su acción, en la dictación de normas presupuestarias controladas por el Ejecutivo, entre otras cuestiones. En otras palabras, se buscaba dar un marco legal para contar con un aparato burocrático centralizado, con tintes represivos por la coyuntura bélica, independiente desde un punto de vista fiscal y capaz de imponer políticas de desarrollo. En una conversación con el embajador inglés, en marzo de 1891, el entonces Ministro del Interior, Domingo Godoy, manifestó que lo buscaban hacer era construir un mejor aparato estatal para los próximos cincuenta años (San Francisco, 2008: 105).

El trayecto hacia una reforma completa del Estado se inició con un decreto, fechado el 7 de enero de 1891, en el cual Balmaceda, junto con acusar a la oposición de haber destrozado la constitución, el orden interno y la paz pública, se estableció lo siguiente:

Desde esta fecha asumo el ejercicio de todo el poder público necesario para la administración y gobierno del Estado y el mantenimiento del orden interior; y en consecuencia quedan suspendidas por ahora las leyes que embaracen el uso de las facultades que fuesen menester para asegurar el orden y la tranquilidad interna del estado (citado encima, 1952: 76).

Durante enero, el Ejecutivo hizo frente a los opositores que, instalados en el norte de Chile, donde se encontraba el enclave salitrero, comenzaron a preparar su propio ejército. El balmacedismo sufrió la sublevación de algunas guarniciones en el norte, pero tuvo algunos éxitos en el campo de batalla, que parecían presagiar un triunfo que, finalmente, no llegó, pues hacia marzo la oposición controlaba las provincias de Tarapacá y Antofagasta (Pinto Lagarrigue, 1991: 62; Núñez, 2003: 27, 37).

En Santiago, además, el gobierno tuvo una serie de problemas con instituciones públicas. Por una parte, los decretos que implicaban gastos fueron rechazados por el Tribunal de Cuentas y la Dirección de Contabilidad (Heise, 1974: 100). De igual forma, el Judicial chocó con el gobierno. Ante la detención del senador Jovino Novoa, se presentó un recurso de amparo en nombre del parlamentario en la Corte Suprema, la cual ordenó su liberación, algo que no fue acatado por el Ejecutivo. La Corte exigió que la Policía presentara a Novoa frente a ella, con los antecedentes de la detención. El Ejecutivo hizo una presentación al Consejo de Estado para que resolviera sobre la contienda de competencias. La Corte Suprema rechazó la movida y emitió un dictamen señalando la inexistencia de las fuerzas armadas. Este desencuentro entre el Ejecutivo y el Judicial llevó a Balmaceda a suspender, el 27 de febrero, el funcionamiento de la Corte Suprema y las de apelaciones (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 21-22).

El 11 febrero, Balmaceda dictó un decreto en el cual llamaba a elecciones parlamentarias, las cuales debían verificarse el último domingo de marzo (Salas Edwards, 1925 II: 146). El decreto establecía que la votación se realizaría de acuerdo con la ley electoral de 1890 (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 233), lo que se constituye en otro punto para relativizar que la cuestión electoral fuera la causa central de desencuentro político en 1890. El mismo llamado a elecciones planteaba que el Congreso sería constituyente, lo que daba cuenta del hecho que, tal como planteaba Bañados Espinosa, el balmacedismo debía llevar adelante una revolución legal. Para lograr ese propósito, a través de un Congreso adepto al bloque de gobierno, se temporalmente sin vigencia la ley de incompatibilidades

parlamentarias (Salas Edwards, 1925 II: 149). El balmacedismo también estaba preocupado de preparar la sucesión presidencial. Claudio Vicuña abandonó el gabinete el 6 de febrero, siendo reemplazado por Domingo Godoy, para así dedicar su atención a la candidatura presidencial, que obtuvo el 8 de marzo, en una convención organizada por el bloque de gobierno (Encina, 1952: 125, 136).

Durante abril, los opositores institucionalizaron una estructura de gobierno. Se formó una junta, en la que participaron Jorge Montt, Waldo Silva y Ramón Barros Luco, y se conformó un gabinete del cual formaron parte Isidro Errázuriz, Joaquín Walker Martínez, el coronel Adolfo Holley, Manuel Antonio Matta, a quienes se sumó, con posterioridad, Manuel José Yrarrázaval, quien en mayo pasó a ser Ministro del Interior. Pocos días después de formar esta junta, los opositores continuaron su marcha hacia el sur, tomando control del puerto de Caldera, además de Copiapó (Núñez, 2003: 45-46, 61). Mientras, en Santiago, el gabinete comandado por Godoy destacó por la violencia que el Ministro del Interior impuso sobre la oposición. Se confiscaron propiedades, se apresó a destacados miembros de la sociedad santiaguina y, de acuerdo a los relatos de los propios encarcelados, sufrieron torturas en las cárceles (Encina, 1952: 131; Loveman y Lira, 1999: 234). El rechazo hacia la figura de Godoy fue tal que éste fue víctima de un atentado en el que se lo intentó asesinar con dinamita en pleno centro de Santiago (véase Cámara de Diputados, 7° sesión ordinaria, 9 de mayo de 1891: 65-66). Dentro del balmacedismo, el Ministro también encontró enemigos. Juan Mackenna se quejó por el proceder del jefe de gabinete y Valdés Carrera no miraba con buenos ojos el nivel de gasto que Godoy dispuso para la guerra. En ese contexto, un grupo de balmacedistas pidió al Presidente de la República que llegara a un acuerdo con la junta de Iquique. De igual forma, pidieron la salida de Godoy (Yrarrázaval, 1940 [II]: 258). Balmaceda accedió a negociar. Los opositores pusieron como condición volver al estado del país anterior al 1° de enero, dejando al Presidente terminar su mandato. Estos acercamientos terminaron tras el ataque a Godoy, situación que llevó a los opositores a acusar que dicho evento había sido preparado por el Ministro del Interior para salir de la mesa de negociación (Núñez, 2003: 54).

El 20 de mayo, Balmaceda llevó a cabo un cambio de gabinete. Julio Bañados Espinosa quedó a la cabeza del Ministerio del Interior, Manuel María Aldunate en Relaciones Exteriores, Francisco Javier Concha en Justicia e Instrucción Pública, Manuel

Arístides Zañartu en Hacienda, el general Velásquez en Guerra y Marina y Nicanor Ugalde en Industrias y Obras Públicas (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 249). Este gabinete tuvo a su cargo la implementación de dos objetivos centrales para Balmaceda: llevar adelante la elección de Claudio Vicuña como Presidente de la República, lo que ocurrió el 25 de julio, y materializar la reforma a la constitución.

El llamado Congreso constituyente tuvo algunas características particulares. Ingresaron a él personeros sin gran experiencia en política, que en algunos casos venían grupos sociales distintos a la clase social que tradicionalmente había monopolizado la actividad política (Salas Edwards, 1925 II: 153-154). De acuerdo con Heise (1974: 117-118), Balmaceda gobernó en 1891 con algunos sectores provenientes de una rancia aristocracia, agricultores y miembros de lo que él llama la baja burguesía. En este sector destacaban personajes como Domingo Godoy y Julio Bañados Espinosa, ambos ministros del Interior durante ese año. El Congreso tuvo una sesión preparatoria el 15 de abril y fue inaugurado el 20 del mismo mes, con el tradicional discurso del Presidente de la República frente al Congreso Pleno. En la ocasión, Balmaceda se dedicó a analizar la situación de un país en guerra y a destacar las características del levantamiento opositor. Por una parte, afirmó que no existía la delegación de funciones desde el Congreso a la Marina, tal como planteaban quienes se encontraban en Iquique (citado en Sagredo y Devés, 1991: 360). A la vez, señaló que el levantamiento opositor era la acción de una clase social que se creía privilegiada (p. 361). Frente a ese levantamiento, Balmaceda, al igual que en 1890, planteó la necesidad de reformar la constitución y hacer prevalecer el principio de autoridad. Dejando en claro lo que él creía debía hacer el nuevo Congreso, afirmó lo siguiente:

Si en la presente contienda nos limitáramos a vencer a los adversarios del Poder constituido, nuestra obra sería pequeña e indigna de hombres de Estado. Nuestro deber es reconquistar el orden público perturbado, y dar, por disposiciones constitucionales permanentes, solución racional y legal a los conflictos pasados y prevenir los futuros (p. 370).

Preocupación preferente del Congreso constituyente fue el dictar normas para colocar al Ejecutivo dentro de la legalidad, además de permitirle enfrentar la guerra. Uno de los primeros proyectos emanados de dicha instancia fue una ley, aprobada el 9 de mayo, que legalizó todos los actos ejecutados por el Ejecutivo desde el 1° de enero, además de entregarle una serie de facultades extraordinarias, hasta el 30 de octubre. Ellas permitían

arrestar y trasladar personas, fijándoles una residencia; aumentar la dotación de las fuerzas armadas; invertir caudales públicos sin seguir el presupuesto y obtener fondos con cargo al crédito público; declarar estado de sitio o de asamblea en el territorio nacional; nombrar y destituir a todo tipo de empleado público; suspender o restringir los derechos de reunión y libertad de prensa (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 235-236). La lógica detrás de una medida de ese tipo fue descrita por el senador Ibáñez, quien manifestó que Balmaceda debió actuar a través de decretos que le entregaron todo el poder público para cumplir con el mandato del artículo 72 de la constitución, el cual le encargaba el gobierno y la administración del Estado y, además, le exigía cuidar el orden público (Senado, 2° sesión ordinaria, 24 de abril de 1891: 20). A la par de dicha ley, el Congreso tomó un acuerdo que declaraba que todos los actos emanados de la junta opositora eran ilegales (Senado, 15° sesión ordinaria, 15 de junio de 1891: 123).

Durante sus primeros momentos, el Congreso constituyente se preocupó de una serie de otras cuestiones, que también requerían solución. El desencuentro entre el Ejecutivo y los tribunales, ocurrido a comienzos de 1891, y el posterior receso de los últimos, llevaron a Balmaceda a buscar una reforma completa del Poder Judicial. El Ejecutivo, en palabras del ministro Concha, afirmaba que la actuación de la Corte Suprema no se ajustaba al derecho público (Cámara de Diputados, 22° sesión ordinaria, 16 de junio de 1891: 228). Por leyes del 15 de junio y 14 de julio, se creó la Corte de Valparaíso, que reemplazaría la de Tacna, y tendría jurisdicción sobre las provincias de Valparaíso, Antofagasta, Antofagasta, Tacna, y Magallanes. De igual forma, se instauró una corte en Valdivia, con jurisdicción sobre esa provincia, además de las de Cautín, Llanquihue y Chiloé (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 248).

La iniciativa más radical en el ámbito judicial fue la ley del 30 de junio, que estableció que los jueces deberían abandonar sus cargos, a más tardar, el 15 del mes siguiente (Yrarrázaval, 1940 [II]: 262-263). La cuestión generó un fuerte debate entre quienes, como el diputado Cotapos, creían que Balmaceda tenía derecho a remover a los miembros del Judicial debido a la actitud que estos tomaron en enero, y quienes consideraban la medida un exceso. En la Cámara de Diputados, Mackenna reclamó contra la medida, por no ajustarse a lo establecido por la constitución y por el hecho que los nuevos nombramientos, decididos únicamente por Balmaceda, se alejaban del equilibrio de poderes proclamado por

el Presidente de la República en ocasiones anteriores (Cámara de Diputados, 6° sesión ordinaria, 5 de mayo de 1891: 57-58. El proyecto se encuentra en Senado, 16° sesión ordinaria, 19 de junio de 1891: 131-132). En el Senado, el ministro Concha defendió dicho procedimiento, afirmando que Balmaceda quería hacer los nombramientos por ley, a pesar que podría haberlo hecho sin el concurso del Congreso, gracias a las facultades extraordinarias con que contaba en ese momento (Senado, 16° sesión ordinaria, 19 de junio de 1891: 134). Los senadores Eastman y Mackenna no concordaron con dicha visión, e incluso amenazaron con renunciar a causa de tal medida (Salas Edwards, 1925 II: 225).

Las medidas recién descritas buscaban dar una respuesta a problemas urgentes y propios de la coyuntura que enfrentaba Chile durante la primera parte de 1891. A ellas habría que agregar una serie de iniciativas, no analizadas aquí, que buscaron organizar al Ejército para el enfrentamiento ante la armada, junto con entregar suficientes gratificaciones a quienes combatían por el bando presidencial (sobre la historia militar, véase Bañados Espinosa, 2005 [II]; San Francisco, 2008). A continuación se muestra otra agenda desarrollada por el Congreso constituyente, la cual buscaba dar respuestas de largo plazo al conflicto sobre el Estado, autonomizando su acción y liberándolo de la presión parlamentaria e intereses económicos.

La autonomización del Estado: proyectos centrales de la “revolución constituyente”

En sesión del 22 de junio, en momentos en que se discutía un proyecto de ley que reformaba la administración de los Ferrocarriles del Estado, el senador Pérez Montt planteó que “La primera obligación de un legislador es amparar los intereses del Fisco. Dondequiera que puedan correr peligro, es menester dictar disposiciones que lo eviten. Por todos los medios legales se debe propender a este fin primordial” (Senado, 17° sesión ordinaria, 22 de junio de 1891: 144). La opinión del parlamentario es ejemplificadora del espíritu del Congreso constituyente: colocar los intereses del Estado en el centro del diseño institucional que se buscó impulsar.

En 1890, los esfuerzos por reformar la constitución resultaron infructuosos para el balmacedismo. No logró un acuerdo con otros partidos para ello y el Congreso archivó la iniciativa propuesta por el Presidente de la República. En 1891, las condiciones eran

distintas. El llamado Congreso constituyente estaba compuesto, exclusivamente, por cercanos al mandatario y tenía el mandato expreso de reformar la carta fundamental.

Durante las primeras sesiones de la Cámara de Diputados, varios parlamentarios pronunciaron discursos que buscaron hacer un recuento de los acontecimientos que llevaron a la guerra, además de interpretar los móviles de los opositores para levantarse en armas. Significativo fue el acento colocado por los representantes en el hecho que en Chile existía una clase social que creía que el Estado era un instrumento que debía responder a sus intereses. El diputado Valdivieso Araos fue explícito en esa línea de análisis, al plantear lo siguiente:

Esta clase de aristocracia, en sus diversos matices, da mas importancia al dinero que a los hombres, pues hace depender todas las cosas de la vida del poder del Estado, a fin de que sus dueños, los hombres de capital sonante puedan dominarlo todo...

A medida que los capitales aumentan en mano de unos cuantos magnates, que usurpan i monopolizan todas las ventajas de su situación, crece mas i mas la medida de la miseria, de la opresión, de la esclavitud, del abatimiento, de los vejámenes i de la explotación de las masas...

Este es uno de los secretos de los revolucionarios, porque no se conformarán jamás con que el Jefe de la Nación atendiese a las necesidades del pueblo, desparramando por los campos i los centros poblados el trabajo bien remunerado, a fin de obtener el engrandecimiento de la patria i el bienestar de la familia chilena (Cámara de Diputados, 4º sesión ordinaria, 2 de mayo de 1891: 50).

El diputado Cotapos también describió un escenario en el cual la autonomía estatal fue el conflicto central. Al respecto, planteó que:

...no es a ninguno de sus Ministros, es a la Moneda, es al salitre, es a los 70 millones del presupuesto nacional i sobre el cual no han podido poner mano, a quien se hace la revolución. Esta es la principal causa de la revuelta (ibíd., 51).

De acuerdo con el mismo parlamentario:

...esta revolución no ha sido hecha por el pueblo, sino que ha sido preparada i llevada a cabo por lo que se llama la aristocracia, por aquellos hombres que han creído tener un derecho hereditario de gobernar el país. I tan es así, señor Presidente, que la revolución ha tenido su principio en la Armada, que se ha llamado un cuerpo aristocrático, a que estaba acostumbrado a mirar el ejército como una institución de condición inferior (Cámara de Diputados, 7º sesión ordinaria, 9 de mayo de 1891: 71).

El análisis de las propuestas del Ejecutivo da cuenta que se buscaba, precisamente, liberar al Estado de esos intereses de clase. Muestra de ello es el gesto simbólico de establecer en el artículo primero del proyecto de reforma constitución que “El Gobierno de Chile es republicano, representativo, democrático i unitario”. La introducción del término democrático buscó hacer una distinción con el carácter aristocrático que los balmacedistas daban al bando opositor (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 325, 330).

La propuesta de reforma de 1890 buscaba armonizar la relación entre los poderes del Estado, la de 1891, en cambio, apuntaba a autonomizar al Ejecutivo y cerrar cualquier posibilidad que se materializaran reformas como la de la comuna autónoma. Incluso más, explícitamente para evitar la creación de las asambleas electorales, se establecía que la delegación del poder se hacía en tres poderes: “Los poderes son tres: el Ejecutivo, que reside en el Presidente de la República; el Lejislativo, en el Congreso, y el Judicial en los Tribunales de Justicia” (ibíd., 331).

La autonomía del Ejecutivo pasaba por instaurar lo que Balmaceda y Bañados Espinosa llamaban sistema representativo (véase Bañados Espinosa, 1888 y capítulo 5). Precisamente, uno de los grandes debates del Congreso constituyente fue el relativo a los sistemas de gobiernos. Casi unívocamente, los diputados concordaron con Bañados Espinosa en el sentido que el parlamentarismo era un sistema que generaba una serie de problemas y que lo preferible era la estabilidad entregada por ejemplos como el presidencialismo norteamericano (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 15 de julio de 1891: 417-418). Por lo mismo, se buscó limitar al máximo la influencia del Congreso en la marcha administrativa del Estado. Fundamental para el propósito de permitir la acción autónoma del Ejecutivo era la modificación de las leyes de contribuciones y presupuestos. Sobre la primera, buscó establecer su vigencia hasta que no fuera derogada o modificada por otra ley. Sobre la ley de presupuestos, en tanto, se identificaron gastos fijos, imputables a leyes especiales y variables. Los dos primeros podrían ser modificados a través de leyes especiales, siendo los variables los únicos sujetos a discusión y votación anual. Se establecía que la aprobación debía ocurrir en el período de sesiones ordinarias, de lo contrario el 1° de enero siguiente entraría a regir la ley vigente el año anterior. Por otro lado, en la propuesta de reforma, los ministros no podían ser parlamentarios. De igual

forma, se prohibía la asistencia de los ministros a las sesiones parlamentarias, por lo que la comunicación se haría de forma escrita, algo muy parecido al camino tomado por el gabinete Sanfuentes en junio de 1890 (Cámara de Diputados, 20° sesión ordinaria, 9 de junio de 1891: 190-191).

El Presidente de la República recibía ciertas facultades extraordinarias, que se aprobarían por ley y por un tiempo máximo de un año. En caso que el Congreso no estuviera reunido, ellas podrían hacerse efectivas sin ley, hasta por un mes. Las facultades permitían suspender la libertad de imprenta y el derecho a reunión, establecer el estado de sitio, remover empleados, aumentar las fuerzas armadas, invertir fondos públicos fuera del presupuesto, así como conseguir recursos con cargo al crédito del Estado (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 341-342). Otra medida que fortalecía al Presidente de la República era dejar en sus manos el control de la Policía de Seguridad, atribución que en el proyecto de 1890 solamente aplicaba en caso que se encontrara vigente el estado de sitio (Yrarrázaval, 1940 [II]: 267-269).

En todo caso, la reforma no significaba únicamente aumentar las competencias del Ejecutivo. El llamado sistema representativo se fundaba, de acuerdo con Bañados Espinosa, en la existencia de un equilibrio entre los poderes del Estado. En concordancia con esta idea, se tomaron una serie de medidas, como entregarle al Congreso la facultad para autoconvocarse, terminando así con la Comisión Conservadora. El Congreso también recibió la posibilidad de rechazar los vetos del Presidente de la República y obligar la publicación de las leyes vetadas. Para ello, debían manifestarse en esa línea los dos tercios de ambas cámaras (Senado, 31° sesión ordinaria, 12 de agosto de 1891: 296).

Otra medida que tendía al equilibrio entre poderes era la eliminación del Consejo de Estado, por ser considerado, en palabras de Julio Bañados Espinosa, una reminiscencia de despotismo (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 19 de julio de 1891: 420). En consecuencia, la facultad para resolver las contiendas de competencia entre las autoridades del Estado, pasaba a ser responsabilidad de otras instancias. En el proyecto original, se entregaba esta responsabilidad al Judicial. Sin embargo, en la comisión mixta se acordó crear un tribunal especial, formado por siete miembros. Cada poder nombraría dos y el séptimo sería elegido por acuerdo de los tres poderes (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 342). El fin del Consejo de Estado implicaba, a la vez,

modificaciones en la forma de nombrar a los miembros del Judicial. La propuesta del Ejecutivo proponía que los nombramientos fueran realizados por el Presidente de la República a partir de listas formadas por el Senado, la Cámara de Diputados o la Corte de Apelaciones, dependiendo del cargo a proveer. En el caso de la lista del Senado, ella provendría de una lista entregada a su vez por la Corte Suprema (Senado, 31° sesión ordinaria, 12 de agosto de 1891: 297).

Aunque fue aprobada por ambas cámaras en agosto de 1891 (Núñez, 2003: 65), la discusión de la reforma no estuvo exenta de desencuentros. En la cámara baja, el diputado Gálvez criticó el momento elegido para modificar la constitución (Cámara de Diputados, 36° sesión ordinaria, 16 de julio de 1891: 429). El diputado Silva Cruz rechazó el contenido de la iniciativa, por considerar que el único poder que se independizaba era el Ejecutivo (Cámara de Diputados, 39° sesión ordinaria, 20 de julio de 1891: 472). En la misma línea, el senador Valdés Carrera criticó que la reforma fuera distinta a la de 1890. En su opinión, el proyecto del año anterior era liberal, mientras que el discutido en el Congreso constituyente era “tremendamente reaccionario” (Yrarrázaval, 1940 [II]: 278).

Otra discusión se dio a raíz de la forma en que la nueva ley debía ser aprobada. La constitución de 1833 establecía que las reformas constitucionales debían ser ratificadas por el Congreso en el período siguiente a su aprobación. Según algunos parlamentarios, ese era el proceso a seguir. Sin embargo, la postura del Ejecutivo fue que la situación extraordinaria del país y el mandato de la convocatoria al Congreso facultaban la rápida aprobación. Bañados Espinosa planteó que debía avanzarse con prontitud para que, una vez que finalizara la guerra, los opositores se encontraran con un nuevo orden constitucional ya instalado (Salas Edwards, 1925 II: 234; Bañados Espinosa, 2005 [II]: 250).

La reforma constitucional no buscaba imponer la hegemonía del Ejecutivo sobre el resto de los poderes del Estado. Las medidas relativas a ellos dan cuenta de un esfuerzo por generar un equilibrio que permitiera que cada uno tuviera vida propia. El objetivo principal de la reforma fue crear condiciones para que el Ejecutivo pudiera actuar de forma autónoma y desarrollar sin problemas políticas públicas, como la relativa a la educación pública, materia declarada tarea preferente del Estado en la propuesta constitucional (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio: 341). Julio Bañados Espinosa resumió muy claramente este afán en la Cámara de Diputados, al señalar que, por más que el Ejecutivo

perdiera atribuciones, terminaba fortalecido con la reforma, pues obtenía las atribuciones que le correspondían por la naturaleza de sus funciones, pudiendo así "...cumplir mejor sus fines sociales de orden público i de seguridad interior i exterior" (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 15 de julio de 1891: 422).

Con una modificación radical de la constitución, se solucionaba el problema de parálisis en la gestión al que se vio enfrentado Balmaceda desde mediados de 1889. Sin embargo, todavía faltaba enfrentar otra arista del problema, relacionada con la autonomía financiera del Estado. Si en 1890 Balmaceda había cambiado su relación los bancos, para asegurarse fondos mientras no hubiera ley de contribuciones vigente, durante el transcurso de la guerra civil sus acciones buscaron terminar, de forma definitiva, con la relación de mutua dependencia entre estas instituciones y el Estado.

Durante las primeras semanas de enero de 1891, y ante el incierto panorama que Chile presentaba, el público realizó retiros masivos de los fondos depositados en los bancos, colocando de esta forma a estas instituciones en una situación delicada. Una primera medida tomada por el gobierno para afrontar este escenario fue dictar un decreto que permitió que los bancos cambiaran los depósitos fiscales por bonos (Millar, 1994: 216). Balmaceda sospechaba de los dueños estas instituciones, quienes mayoritariamente apoyaban a la oposición (Zeitlin, 1984: 175). Por lo mismo, se decidió intervenir los bancos de A. Edwards y las demás instituciones de Santiago y Valparaíso. A la vez, apresó a algunos directores (Núñez, 2003: 24). Los bancos pasaron a ser inspeccionados en lo relativo a sus carteras, libros y operaciones. Además, fueron obligados a informar diariamente sobre su funcionamiento. El gobierno, además, hizo que los bancos elevaran una solicitud al Ejecutivo, en la cual señalaban que aceptaban la intervención "como garantía del orden público", y en la que pedían que el Estado emitiera \$ 12.000.000. De esa cifra, \$ 1.500.000 fueron prestados a la banca, para evitar su quiebra. Otra medida tomada por el Ejecutivo fue la suspensión de la acumulación de pastas y la incineración de papel, de acuerdo a la ley de 1887 y la acuñación de monedas con las pastas de plata existentes (Yrarrázaval, 1963: 103-104). Se buscaba asegurar la circulación, para aminorar lo más posible los efectos de la situación que vivía el país (Fetter, 1937: 69).

El 5 de mayo, Balmaceda dio un paso más en el control estatal de la actividad financiera, al establecer por ley que la emisión de papel moneda sería únicamente estatal y

que los bancos debían retirar su emisión a un ritmo de un 10% mensual. Las cantidades no retiradas, deberían pagar un interés equivalente a un 10% anual. Esta normativa fue discutida en el Congreso constituyente en sesión secreta. En la ocasión, según relata Fanor Velasco en sus memorias, Valdés Carrera, en ese entonces Ministro de Hacienda, se mostró contrario al proyecto, cuya autoría correspondía al Ministro del Interior, Domingo Godoy. Para el jefe del gabinete la iniciativa era indispensable y además era un castigo a los bancos, por haber apoyado a la oposición que se había levantado en armas en Iquique (Millar, 1994: 217-218). Solamente unos días después de aprobada la ley, el diputado Manuel Zañartu planteó que el retiro de papel moneda generaría problemas para las operaciones económicas, por lo que propuso que se creara un banco estatal y recordó que él ya había presentado un proyecto de dichas características en 1887 (Cámara de Diputados, 7° sesión ordinaria, 9 de mayo de 1891: 64).

La ley del 5 de mayo provocó, inmediatamente, el rechazo de los bancos. Tal como lo relató Valdés Carrera, todavía Ministro de Hacienda, a la Cámara, los directores de estas instituciones habían acordado no retirar la emisión y pagar las multas estipuladas por la legislación, subir las tasas de interés a un 15 o 18% y cerrar los créditos. Por lo mismo, proponía tomar medidas que salvaran las dificultades (Cámara de Diputados, 8° sesión ordinaria, 12 de mayo de 1891: 75). Se abrió, en ese contexto, un debate en torno a la relación del Estado con los bancos. Por una parte, el diputado Cortinez planteó que no era posible legislar bajo presión de los bancos, por lo que era necesario crear un organismo estatal. De igual forma, sugirió que el Estado tomara la emisión registrada por la banca fuera de circulación y que la timbrara como emisión fiscal. El gobierno recogió ambas iniciativas planteadas por el parlamentario. Por una parte, creó una comisión para preparar un proyecto de banco estatal (Cámara de Diputados, 9° sesión ordinaria [nocturna], 12 de mayo de 1891: 82-83) y, por otro lado, se aprobó una nueva ley, basada en el espíritu de las indicaciones de Cortinez. Ella estableció que los bancos deberían pagar su emisión y que el Estado podría enajenar la garantía depositada por los bancos, por no hacer el retiro de la emisión correspondiente. De igual forma, el Estado podría pagar a estas instituciones el valor de la emisión que no hubieran hecho efectiva y marcar dicho papel como emisión fiscal (Millar, 1994: 218).

El balmacedismo, a esta altura, ya estaba abiertamente decidido a desarrollar una

política sustentada en la emisión fiscal del papel moneda (Fetter, 1937: 70-71). Ejemplificadoras resultan las palabras del diputado Darío Sánchez respecto a la materia:

En un tiempo el Estado pudo favorecer i ayudar a las instituciones bancarias mediante el crédito que les abrió a su favor permitiéndoles la emisión de billetes, pero hoi día, que se encuentran robustas, consolidadas, en su mayor edad, bien pueden pasarlo sin la proyección i ayuda del Estado.

Además, hai otras razones de justicia para suspenderles el privilegio o la emisión. ¿Qué razón podía ahora haber para que el Estado protejera a unos pocos ciudadanos tenedores de las acciones de las instituciones bancarias, cuando ahora él necesitaba de todos sus recursos? (Cámara de Diputados, 12° sesión ordinaria, 21 de mayo de 1891: 103).

El mismo Balmaceda fue claro en el deseo de estatizar la emisión, declarando que la época de la emisión por parte de particulares debía concluir (Yrarrázaval, 1963: 107). En este punto, Balmaceda fue acompañado por el Congreso constituyente, que le prestó su concurso para aprobar estas medidas. Sin embargo, algunos senadores, como Valdés Carrera y Lauro Barros, criticaron las iniciativas. El primero planteó que el proyecto del 5 de mayo, antes mencionado, establecía intereses muy altos a los bancos, por lo que pidió no colocar a estas instituciones en una situación complicada (Senado, 8° sesión ordinaria, 27 de mayo de 1891: 63). Barros, por su parte, se quejó respecto a que, según su parecer, se estaba borrando la legislación bancaria de 1860. El Senador creía que los bancos habían significado un aporte para el crecimiento del país, por lo que no era conveniente tomar medidas en su contra (Senado, 7° sesión ordinaria, 26 de mayo de 1891: 53). A la vez, acusó que el nuevo giro en materia bancaria significaba avanzar hacia una expropiación contra estas instituciones (Senado, 8° sesión ordinaria, 27 de mayo de 1891: 69).

El senador Ibáñez, en medio de este debate, reprodujo lo que pareció ser el pensar mayoritario en la cámara y en el Ejecutivo. En su opinión, los bancos alteraban el curso natural del capital, alejándolo del fomento a la industria hacia "...el sendero de la usura i de las especulaciones de poco o de ningún trabajo". Creía, además, que la emisión de papel moneda era una atribución exclusivamente estatal, por lo que no veía atentatorio contra los intereses bancarios que ese derecho volviera al Estado. Frente a los resquemores que se mostraba contra las políticas sobre la materia, Ibáñez afirmó que ya eran tantas las atribuciones entregadas al Presidente de la República en el transcurso de 1891, que no era prudente aparecer en esos momentos con "escrúpulos de monja" (ibíd., 65-66). Esta

opinión fue la mayoritaria, y en los meses siguientes se dictaron nuevas leyes de emisión, por \$ 6.000.000, el 16 de junio, \$ 2.000.000 en moneda de plata divisionaria, el 22 de julio, y \$ 15.000.000, el 17 de agosto (Millar, 1994: 219). Así, en agosto, el 45% del total de la emisión era estatal (Yrarrázaval, 1963: 107).

El cambio de rumbo de Balmaceda coincidió con la llegada de Manuel Arístides Zañartu al Ministerio de Hacienda, en reemplazo de Valdés Carrera. El primero, como se mostró en el capítulo anterior, era partidario del régimen de papel moneda y de un rol preponderante del Estado, mientras el salido Ministro era defensor del sistema bancario impulsado desde 1860. En el gabinete, Zañartu retomó un proyecto presentado en 1887 que buscaba crear un banco estatal, lo que vendría a ser el corolario del proceso de retiro de los privados a favor del control del Estado en lo relativo a la emisión. La iniciativa, en todo caso, no estaba animada por un estatismo contrario a la iniciativa privada. Al contrario, se justificaba en su primer párrafo bajo una lógica propia de un Estado capitalista, planteando que “La acumulación i conveniente distribución de las riquezas es materia del mayor interés para la vida i el bienestar de la sociedad i del Estado”. El texto planteaba que la industria y la agricultura se veían afectadas por tasas altas para los créditos y por una actitud especulativa de los bancos. Por lo mismo, el banco estatal, cuyo nombre sería Banco de Chile, se constituía en una “necesidad pública i privada cuya satisfacción no admite dilación”. El mensaje que acompañaba al proyecto, firmado por Balmaceda y Zañartu, además planteaba que “No habrá con esta institución clase bancarias, oligárquicas i directores del crédito, en provecho exclusivo de sus personas o para desarrollar influencias perniciosas en la política” (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 344-348; Salas Edwards, 1925 II: 237).

El proyecto consideraba la creación del banco con un capital total de \$ 60.000.000, de los cuales dos tercios serían del Fisco y el resto estaría suscrito por el público. Para formar la parte pública, se permitía que el banco hipotecara los ferrocarriles estatales y la mitad del valor de los terrenos salitreros en manos del Estado. Contribuirían también a la formación del capital el 10% del impuesto salitrero y otro 10% proveniente de la garantía en manos del Estado por las emisiones privadas (Jobet, 1951: 65). Respecto al capital suscrito por el público, se estableció que la participación de cada particular tendría un tope de cien acciones, equivalentes a \$ 10.000. A la vez, se daban facilidades de pagos a los empleados

públicos interesados en invertir en el banco. La iniciativa, además, establecía el privilegio exclusivo del banco en relación a la emisión de papel moneda y fijaba como interés máximo cobrable una tasa de un 6% (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 346).

La dirección del banco quedaría a cargo de un Consejo General, el Director, y el Subdirector. Los dos últimos serían nombrados por el Presidente de la República a través de una terna propuesta por la Cámara de Diputados, la que, a su vez, provendría de un listado de nueve nombres, definido por el Senado. El Consejo estaría conformado por el Director, el Subdirector, cuatro consejeros nombrados por la Cámara de Diputados y tres por el Senado, cuya duración sería de cuatro años; tres designados por los accionistas; tres designados entre un listado de las cien personas con más depósitos en el bienio anterior (dichos nombramientos se realizarían por los accionistas); tres nombrados por los cien mayores deudores del banco (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 344-349-350). Dicha estructura da cuenta que el banco no fue concebido como una institución del Ejecutivo sino que como un organismo que gozaría de cierta autonomía para incentivar la actividad económica.

El 6 de junio, la junta de Iquique acordó comenzar la expedición al sur, para enfrentar al Ejército leal a Balmaceda. Ello se materializó durante el mes de agosto (Núñez, 2003: 69). El proyecto de banco estatal continuaba siendo discutido en la Cámara de Diputados, razón por la cual no pasó al Senado, donde, en todo caso, ya contaba con el rechazo de los senadores Barros, Ovalle Vicuña, y Valdés Carrera (Senado, 5° sesión ordinaria, 20 de mayo de 1891: 36-37). Las derrotas del Ejército en los combates de Concón (21 de agosto) y Placilla (28 de agosto), significaron la derrota de Balmaceda en el campo de batallas (véase Bañados Espinosa, 2005 [II]; Encina, 1952; San Francisco, 2008) y en el terreno institucional.

LA AGENDA DE LOS VENCEDORES

Tras la derrota del Ejército en Placilla, las fuerzas que representaban a la junta de Iquique tomaron posesión de Valparaíso. Al darse cuenta que no era posible seguir resistiendo, en consideración de la alta cantidad de muertos y la caída del general Barbosa, Balmaceda

decidió entregar el poder al general Manuel Baquedano, héroe de la guerra del Pacífico, para que éste pudiera garantizar el orden en Santiago. El acto se realizó durante la noche del 28 de agosto, tras lo cual diversos personeros balmacedistas buscaron refugio en legaciones extranjeras. El Presidente llegó a la legación de la República Argentina, en la cual se quitaría la vida el 19 de septiembre, tras cumplirse su mandato constitucional un día antes (San Francisco, 2008: 240-250).⁴⁷ En la sede de los Estados Unidos, además de la familia de Balmaceda, se asilaron destacados colaboradores, como José Francisco Gana, Adolfo Ibáñez, Juan y Guillermo Mackenna, José Miguel Valdés Carrera y Acario Cotapos (San Francisco, 2008: 238), quienes partieron al exilio.⁴⁸ Otros no tuvieron igual suerte y fueron asesinados, como el último Ministro de Relaciones Exteriores de Balmaceda, Manuel María Aldunate (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 491). Se apresó a personeros balmacedistas y se produjeron saqueos de propiedades, como en la del Presidente electo, Claudio Vicuña (Alessandri, 1950: 141-165).

La reacción antibalmacedista que marcó los primeros momentos, que incluyó un decreto, dictado el 19 de octubre, que determinaba que los prisioneros no fueran pasados a tribunales (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 504), fue suavizándose en los meses y años venideros. Ello, sin embargo, no evitó que se llevara adelante una acusación constitucional que, en septiembre de 1893, declaró culpables de los delitos de traición, infracción a la constitución, atropello a las leyes, soborno y malversación de fondos, a estrechos colaboradores de Balmaceda, como Claudio Vicuña, Domingo Godoy, Ismael Pérez Montt, José Valdés Carrera, José Francisco Gana y Guillermo Mackenna. A finales de 1891, se dictó una ley que reconoció derechos procesales a los balmacedistas encarcelados y se aprobó una primera amnistía, de carácter restringido, que se remitía a los crímenes ocurridos entre enero y agosto de 1891, pero que no incorporó a los altos oficiales del Ejército, ministros de Estado, congresistas, ni diplomáticos. En febrero de 1893, la amnistía se extendió a otros

⁴⁷ Durante sus últimos días, Balmaceda se dedicó a escribir una serie de cartas a familiares, amigos y colaboradores cercanos. En una de esas misivas, conocida como su testamento político, el Presidente explica su actuación en el gobierno y su decisión de quitarse la vida. Ese documento fue solamente uno de los intentos de Balmaceda por preservar su imagen en el futuro (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 461-488). En la misma línea, le pidió a Julio Bañados Espinosa que se preocupara de redactar una historia de su gobierno, en la cual debía mostrar los logros de su gestión. Incluso, le indicó qué fuentes debía usar para esa tarea: documentos oficiales, el *Diario Oficial*, además de *El Ferrocarril*. De igual forma, le pidió que se tomara todo el tiempo necesario para esa tarea. “No la demore, ni la precipite. Hágala bien” (citado en San Francisco, 2005).

⁴⁸ Un ilustrativo estudio sobre el exilio de los balmacedistas se encuentra en San Francisco (2006).

personeros, con excepción los oficiales involucrados en la matanza de Lo Cañas, el ataque al buque Blanco Encalada y miembros de las cortes marciales.⁴⁹ En agosto de ese mismo año y en igual mes de 1894, se dictaron dos nuevas leyes, que extendieron la amnistía a todos los miembros del balmacedismo. En 1895, se concedieron pensiones y jubilaciones a los empleados públicos separados de sus puestos después de la guerra (Loveman y Lira, 1999: 235-244).

El balmacedismo, repartido en el exilio, no tuvo una posición común respecto a cómo actuar en un escenario que, paulatinamente, iba abriéndose a su vuelta a la política. El grupo más duro, formado por personalidades como Claudio Vicuña, Domingo Godoy, Joaquín Villarino, e Ismael Pérez Montt, precisamente quienes fueron condenados por el Congreso de opositores a Balmaceda que se instaló en noviembre de 1891, se negó a llegar a acuerdos con los vencedores de la guerra. El grupo liderado por Julio Bañados Espinosa, en tanto, prefirió volver a la política regular, para lo cual se organizó, en 1893, en el Partido Liberal Democrático, presidido por Enrique Sanfuentes. Desde 1894, esta agrupación tuvo una activa participación en los procesos electorales, el Congreso y en diversos gabinetes en los años venideros (San Francisco, 2008: 327-328).⁵⁰

Volviendo a los hechos ocurridos una vez que finalizó la guerra, el 31 de agosto llegaron a Santiago los miembros de la junta de Iquique y tomaron el mando del Estado. Así como Balmaceda a inicios del año dispuso de ciertas medidas vía decreto para instaurar el orden, los vencedores desarrollaron igual tipo de acciones, centrando sus esfuerzos en la persecución de los vencidos y la colonización de los servicios públicos. Se encargó el inicio de procesos judiciales contra los funcionarios de gobierno, miembros del judicial, autoridades provinciales y quienes tomaron parte del Congreso constituyente (San Francisco, 2008: 238). En el caso de las oficinas administrativas, el Ejército y los tribunales de justicia, se sacó a personeros reconocidos como balmacedistas y a quienes obtuvieron nombramientos con posterioridad al 1° de enero (Loveman y Lira, 1999: 224). El total de

⁴⁹ El Blanco Encalada era un blindado de la Armada, que fue derribado por el balmacedismo el 21 de abril de 1891, en un enfrentamiento a la altura de Caldera, provocando la muerte de 171 marineros y 11 oficiales. La matanza de Lo Cañas, en tanto, ocurrió el 18 de agosto (véase la introducción de este libro). Un grupo de jóvenes, provenientes de destacadas familias acomodadas de Santiago, intentó cortar las líneas férreas y así incomunicar a las tropas balmacedistas. Al ser descubiertos, fueron fusilados (Pinto, 1991: 66-68).

⁵⁰ Tras la elección parlamentaria de 1894, la Cámara de Diputados quedó conformada por 28 conservadores, 27 liberales y nacionales y 22 balmacedistas. En el Senado, en tanto, 10 miembros eran conservadores, 10 liberales y 6 miembros del Partido Liberal Democrático (Heise, 1982: 110).

exonerados se calcula en 4.000 personas (Encina, 1952: 313). El tenor de la purga se aprecia en un decreto, fechado el 14 de septiembre, en el cual se establece que únicamente se reconocerían como miembros de las fuerzas armadas a quienes sirvieron a la junta de Iquique (Núñez, 2003: 106).

Además, se dictaron otros decretos que buscaron reinstalar el orden institucional existente con anterioridad a 1891. Gráfico de este esfuerzo es la edición *Boletín de Leyes y Decretos de Gobierno* que agrupó lo ocurrido entre enero y agosto. El volumen fue titulado Dictadura, y en su inicio cuenta con una advertencia que plantea lo siguiente: “Aunque los Decretos y Leyes expedidos por la Dictadura carecen de toda fuerza, se publica oficialmente el presente volumen (sic) como simples documentos históricos”. El 4 de septiembre, se ordenó el restablecimiento de los tribunales ordinarios y, al día siguiente, se reunió un grupo de miembros de la junta de Iquique y senadores en ejercicio hasta antes de la guerra, para acordar una convocatoria a elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales, en todo el territorio nacional. La convocatoria, oficializada el día 7, fijó las elecciones para el día 18 de octubre, y determinó que ellas se llevarían a cabo siguiendo la ley electoral de 1890, la misma utilizada por Balmaceda para formar el Congreso constituyente. Dadas las condiciones del país, en el proceso no participó el balmacedismo. El universo de votantes fue menor a la mitad del padrón electoral. En palabras de Bañados Espinosa, fue una elección en familia, caracterizada por la intervención de la Iglesia Católica para asegurar un resultado favorable para el conservadurismo. Los partidos que hicieron la guerra dominaron los resultados. Los conservadores consiguieron 40 diputados, los liberales y nacionales 31, y los radicales alcanzaron 23 diputados (Heise, 1982: 101). En la elección presidencial, resultó ganador Jorge Montt, quien organizó un primer gabinete comandado por el conservador Manuel José Irarrázaval, Ministro del Interior de la junta opositora desde mayo. También participaron de esta primera combinación el liberalismo, nacionales y radicales.

Ello, sin embargo, no aseguraba la exclusión completa del balmacedismo. A raíz de la decisión de mantener al Congreso como estaba hasta el 1° de enero de 1891, Claudio Vicuña, Adolfo Valderrama, Rafael Casanova y Miguel Castillo, debían continuar ejerciendo el período parlamentario para el cual fueron elegidos. A la vez, Ricardo Letelier, el siempre independiente diputado por Talca, que en 1890 se mostró cercano a Balmaceda,

ganó las elecciones en esa localidad. El Congreso instalado en el mes de noviembre determinó la separación de los senadores balmacedistas y la Cámara de Diputados no reconoció la elección de Letelier (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 503-522). Al igual que Balmaceda, sus opositores habían asegurado un Congreso sin oposición.

El bloque vencedor de la guerra se encontraba en una situación ideal para instaurar las tesis sobre el carácter del Estado chileno y el control parlamentario de la administración pública que venían manifestando en la prensa desde 1889. Ellas apuntaban a lo que, en julio de 1890, *La Libertad Electoral* describía de la siguiente forma:

Nuestro país está constituido políticamente por una oligarquía que funciona con notable orden i regularidad desde nuestra independencia. Lo que genera la autoridad en Chile, el pueblo, somos nosotros mismos, los propietarios del suelo: mas allá, lo que hai hasta ahora en forma de obrero i de trabajador i proletario no es por desgracia en nuestra opinion pública... (*La Libertad Electoral*, 7/7/1890).

De acuerdo con la nota de *La Libertad Electoral*, nadie dentro de la oligarquía que controlaba al país creía que el Presidente de la República pudiera dominar al Congreso. En esa misma línea, los nacionales, a través de *La Época*, planteaban que un país sin un Congreso fuerte era una tiranía "...i país sin parlamento es aquel en que el Congreso carece de fuerza positiva con la cual obligue al respeto y a la ejecucion de sus determinaciones" (*La Época*, 18/7/1890). En concordancia con esas ideas, tan pronto se regularizó la marcha política, se aprobó una reforma constitucional, discutida en 1890 y además incorporada en el proyecto constituyente de Balmaceda, que permitía que el Congreso pudiera solicitar al Presidente de la República, por escrito y con el apoyo de la mayoría, el llamado a sesiones extraordinarias. La reforma, a la vez, exigió la aprobación del Legislativo, o la Comisión Conservadora en caso de receso, de los nombramientos de ministros diplomáticos (Chile, 1891: 259-260).

Ella fue la primera de una serie de decisiones que, tanto Montt como sus sucesores, desarrollaron entre 1891 y 1925, para dejar en claro que la acción de gobierno debía responder al apoyo del Congreso (San Francisco, 2008: 322-323). En palabras de Heise (1982: 93-98), se impuso una democracia parlamentaria, respetuosa de las minorías políticas. En realidad, se erigió un régimen de carácter consensual, centrado en los acuerdos parlamentarios (Barros y Vergara, 1972). A la vez, a través del gobierno parlamentario se

materializó la tesis, levantada en 1890 como bandera de lucha contra Balmaceda, respecto a que la administración pública “está confiada en considerable parte a los acuerdos del Congreso” (*La Época*, 25/4/1890).

El predominio parlamentario no agotaba el plan de control sobre la acción estatal. Existía un consenso entre los vencedores respecto a que la reforma constitucional no era suficiente y que, por lo tanto, se hacía necesario avanzar también en la aprobación del proyecto de comuna autónoma (*El Mercurio*, 20/11/1891). En esa materia, el Congreso necesitó un mes de sesiones para finalizar el proceso legislativo y publicar la ley en el *Diario Oficial*, el 24 de diciembre de 1891. El debate legislativo, impulsado por el ministro Yrarrázaval, promotor de la iniciativa desde 1888, fue retomado tal como había quedado en septiembre de 1890; es decir, se discutió el proyecto con el veto de Balmaceda incluido. Por lo mismo, los municipios no quedaron a cargo de las cárceles, ni del Registro Civil y tampoco recibieron atribuciones para nombrar miembros del Judicial. El artículo, analizado anteriormente, según el cual el concepto “autoridad” debía ser entendido como municipios, fue igualmente excluido de la ley. Sí se incorporaron dos artículos centrales en el proyecto de desmantelamiento estatal y traspaso de su gestión al ámbito social. Por una parte, los municipios quedaron a cargo de “promover el bien jeneral del Estado”. De igual forma, la ley se aprobó con los artículos que establecían la existencia de la Asamblea de Electores, instancia que, tal como se mostró, controlaba los aspectos fundamentales de la gestión municipal y, por ende, del Estado. En resumen, el proyecto de controlar al Estado a través de la municipalización, cuestión descrita en el capítulo 5 como una reacción de corto alcance, a finales de 1891 se convertía en un fundamento central de un diseño institucional que aseguraba la sujeción del Estado a intereses de clase.

Paradojalmente, en los años siguientes, las municipalidades, gracias a la autonomía entregada y las amplias atribuciones a su cargo, se convirtieron en un espacio de conflicto. En el caso del municipio de Valparaíso, en 1893, comenzaron a desarrollarse acciones de control de precios por razones sociales. En los años posteriores, el Partido Democrático comenzó a obtener un rol activo en estos espacios, generándose un conflicto de clases intramunicipal, lo que llevó al surgimiento de voces que pidieron limitar la comuna autónoma (Illanes, 2003: 467 y ss.). En esa línea, durante 1893, una ley sacó de las municipalidades el control de las elecciones, pasando nuevamente a los mayores

contribuyentes (Heise, 1982: 111).

Los esfuerzos de los vencedores también apuntaron al retorno al régimen bancario existente antes de la guerra, además de una reforma general de la administración pública. Sobre el primer punto, los vencedores volvieron la situación a la existente en 1887. De esta forma, se retomó la incineración de papel moneda y, aunque la junta de Iquique había desconocido la validez de las emisiones realizadas por Balmaceda, debieron suavizar esta medida, a pedido de los bancos, para no generar problemas a la actividad económica. El Congreso creó una comisión mixta, conformada por las dos de Hacienda de ambas cámaras, para estudiar un “plan completo” que saneara la situación financiera del país, una cuestión que también capturó la atención de la prensa durante ese año (véase por ejemplo, *El Herald*, 1/4/1892; *El Mercurio*, 9/4/1892). El 2 de febrero de 1892, se dictó una ley que estableció que la moneda divisionaria y los billetes emitidos por Balmaceda debían ser retirados de circulación con fecha 30 de junio y 31 de diciembre, respectivamente. Además, se autorizó la contratación de un empréstito por \$ 21.000.000 para ese fin. En lo sucesivo, se dictaron otras medidas que dejaron el terreno libre para la vuelta a la convertibilidad, la cual solamente se pudo sostener por tres años. Así, el país volvió al régimen de papel moneda en 1898 (Millar, 1994: 223-224 y ss.).

El debate financiero derivó, prontamente, en una discusión sobre el tamaño de la administración pública y su posible reducción. Se volvió a un tema tratado la década anterior: la cantidad y utilidad de los empleos existentes en el Chile de la época (Barría, 2008b, 2009). Lo que predominó en los argumentos esgrimidos por diversos sectores fue la condena a las decisiones tomadas por Balmaceda en materia administrativa. Al respecto, *El Ferrocarril* argumentó que, desde la presidencia del mandatario derrotado en la guerra:

Se han ido multiplicando las oficinas y los empleos hasta el infinito. Por todas partes se han construido los mas suntuosos edificios fiscales. La Moneda fue estrecha para contener los servicios centrales y hubo necesidad de nuevas construcciones y de sufragar fuertes arrendamientos para diversas oficinas en propiedades particulares. De cada departamento ministerial se han formado un sinnúmero de direcciones, inspecciones y oficinas, con instalaciones suntuosas e independientes y con un numeroso tren de empleados. Cada inspeccion o direccion está instalada en soberbios palacios o paga subidos arrendamientos en propiedades particulares (19/8/1892).

De acuerdo con *El Herald*, el gobierno de Balmaceda “...se distinguió por el

desórden que introdujo en todos los ramos de la administración pública”, realizando contratos contraproducentes en materia ferroviaria, mostrando “desastrosos resultados” en Hacienda, y aumentando el número de empleados, no por necesidad, sino que para consumir las entradas fiscales solamente porque ellas se encontraban disponibles para ser gastadas (29/3/1892). En opinión de este medio perteneciente al radicalismo, la lógica que había dominado entre los políticos chilenos, no solamente los balmacedistas, era pasar de una situación en la que un empleado cumplía tres o cuatro funciones a otra en la cual ellas eran realizadas por cuatro empleados (7/4/1892).

Las opiniones no apuntaron solamente al tamaño del Estado, sino que también a los efectos políticos del desarrollo burocrático del país. De hecho, a este factor, se lo culpó de la aparición del grupo político que acompañó a Balmaceda en enero de 1891.

Esa falange de sinecuras y de rentas fue la base en que se enjendró la Dictadura. Este es el cáncer que pervirtiendo el organismo administrativo trastornó al fin todas las nociones de moralidad y economía que habían prevalecido por tantos largos en nuestro régimen político (*El Ferrocarril*, 18/10/1892).

Como resultado de dichas opiniones, en junio de 1892 el Ministro de Hacienda, Enrique Mac-Iver, presentó un proyecto de ley que buscaba crear una comisión especial, formada por tres senadores, tres diputados y tres funcionarios y/o ex funcionarios, a la cual se le encargaría estudiar la forma de reorganizar las plantas y sueldos de empleados que formaban parte los servicios de la administración pública. Se debía incorporar, además, en ese estudio a quienes recibían pensiones de gracia pagadas con fondos del Estado, algo que generó ciertos resquemores en varios sectores, por el riesgo de afectar los derechos adquiridos de quienes habían recibido ese beneficio (*El Mercurio*, 16/8/1892). La idea original fue que la comisión sesionara durante un año y entregara un informe. Se consideró, además, el pago de un sueldo a un secretario para que ayudara a los miembros, nombramiento que recayó en Hermógenes Pérez de Arce (Barría, 2009: 155; Marín, 1931: 103). La iniciativa se materializó en ley en el mes de noviembre y entre los miembros nominados por el Congreso destacó Pedro Montt, quien en 1889 fue uno de los principales actores que buscó reducir el presupuesto público y el tamaño del Estado.

Aunque la iniciativa se basaba en la condena del desarrollo burocrático del país en la década anterior, específicamente al criterio de la división de funciones (*El Heraldo*,

7/4/1892), mantenía un criterio propio de la burocracia: la centralización de funciones en ciertos núcleos organizativos. De hecho, la ley mandataba a la comisión para determinar las funciones que podrían acumularse en un número menor de funcionarios públicos. Surgieron propuestas como la del recién titulado abogado Armando Quezada Acharán, en el sentido de fundir algunos servicios, para contar con un servicio público “... mas uniforme i ordenado” (citado en Barría, 2009: 156). De igual forma, se criticó la inexistencia de una lógica en la fijación de sueldos en la administración pública y se discutió sobre la posibilidad de crear escalas de sueldos, que tuvieran entre 25 a 30 categorías (*El Heraldo*, 17/8/1892, 18/8/1892).

En un artículo publicado en *La Libertad Electoral*, Valentín Letelier, en ese entonces Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile, consideraba positivo que la discusión se basara en la necesidad de centralizar funciones administrativas, dejando de lado la tendencia hacia las incompatibilidades, imperante en la década anterior. Además, afirmaba Letelier que era necesario comprender “que ni nuestros recursos ni nuestra cultura nos permiten hacer una diforsificacion (sic) mui exagerada de los servicios públicos”. A pesar de la existencia de lo que parecía ser un consenso respecto a tomar medidas para reorganizar las oficinas públicas, la discusión sobre una reforma general de la administración pública no era sencilla. Letelier criticaba que se entregara al Congreso el control de la administración, pues iba en contra de su propia teoría de la diversificación de funciones dentro del Estado (véase Barría, 2012) y, además, rechazaba que se intentara reformar todo el aparato administrativo a través de una sola ley. En su opinión, los cambios debían ser graduales y, sobre todo, controlados por personas que provinieran del nivel administrativo (*La Libertad Electoral*, 19/8/1892).

El debate sobre la reforma administrativa no generó ningún efecto, pues la comisión nunca llegó a funcionar (Rivas Vicuña. 1964: 18). De esta forma, sobrevivieron las reformas impulsadas por Balmaceda entre 1886 y 1890, así como las críticas hacia el empleo público (Barría, 2008b). La administración pública, en realidad, había dejado de ser un problema, pues el triunfo de 1891 y el desmantelamiento del Estado, vía municipalización, habían permitido implantar un parlamentarismo en el cual el Congreso quedó con la tuición de las oficinas administrativas y del proceso de formulación de políticas públicas (Obando, 2011: 169). Así, el Estado chileno retomó su rol tradicional

durante el siglo XIX. Hasta 1924, no amplió sus capacidades regulativas a la economía, como sí lo intentó hacer en la época de Balmaceda (capítulo 6) y tampoco desarrolló políticas para los sectores menos favorecidos de la sociedad (Remmer, 1984: 205-208).

CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo fue presentar una visión alternativa respecto a los puntos centrales que separaron a los bandos que se enfrentaron en la guerra civil de 1891. En específico, se buscó poner en duda la importancia de la cuestión electoral como centro del debate y destacar que el conflicto se dio entre quienes se vieron afectados por la acción del Estado, y por lo mismo buscaron dismantelarlo, y el bloque balmacedista, que impulsó el crecimiento del aparato administrativo del Estado y llevó adelante políticas interventoras y orientadoras en los ámbitos social y económico.

El análisis de las agendas legislativas impulsadas por ambos sectores, entre 1890 y 1892, sugiere que la intervención electoral del Ejecutivo y el carácter parlamentario o presidencial de la constitución no fueron el principal problema de la política de la época. Revelador es el hecho que, una vez que la oposición logró imponer su proyecto de reforma electoral en la comisión mixta *ad hoc* y en el Congreso, Balmaceda decidió publicarlo, en circunstancias que podría haberlo vetado. Incluso más, cuando el Presidente llamó a elecciones en febrero de 1891, determinó que ellas debían llevarse delante de acuerdo a los criterios de dicha normativa. A la vez, el proyecto de reforma constitucional, impulsado por Balmaceda en 1891, consideraba que el Congreso tuviera mayores atribuciones que las existentes en la época, obteniendo la capacidad para autoconvocarse y participar en el nombramiento de los miembros del Poder Judicial.

La oposición a Balmaceda, que se unió desde comienzos de 1890 bajo el paraguas de las ideas de reforma desarrolladas por los conservadores, buscó dismantelarlo el Estado central a través de la municipalización de una serie de servicios. Aunque la ley de comuna autónoma se discutió en el contexto de la reforma electoral, para así radicar en los municipios el control del proceso electoral, el análisis presentado en este capítulo muestra que el proyecto superaba ese interés, centrándose en un plan radical: reemplazar el Estado central por las municipalidades. Además, se incorporaba una figura inédita, la Asamblea de

Electores, que dejaba el control de la gestión municipal en una sociedad local censitaria, toda vez que la iniciativa consideraba el pago de impuestos para ejercer el derecho a voto, en nombre de hacer a los ciudadanos responsables por sus decisiones (Illanes, 2003: 448-449).

Dicho esfuerzo no se dio en el vacío, sino que ocurrió en un momento en el que la administración pública había sido reformada casi en su totalidad y en el que el gobierno de Balmaceda avanzaba hacia la conformación de un Estado capaz de regular la actividad económica para la satisfacción de sus propios intereses financieros (capítulo 6). Por lo mismo, el balmacedismo no aceptó el proyecto de municipalización y lo vetó en una serie de puntos que buscaban neutralizar su esfuerzo dismantelador. De igual forma, el Ejecutivo se opuso a una serie de prácticas, tanto políticas como financieras, que lo amarraban en su capacidad de gestión. Respecto a lo mismo, a consecuencia de un escenario adverso, Balmaceda y su grupo más cercano parecían convencidos respecto a que el Estado requería un mínimo de autonomía para funcionar. Pudieron contar con ella durante los primeros años del mandato, pero cuando comenzaron a utilizarla, entre 1888 y 1889, para impulsar diversas intervenciones, ella pasó a ser puesta en jaque. Por lo mismo, durante 1890 ensayaron medidas estructurales, como el proyecto de reforma constitucional, con otras de tipo coyuntural, principalmente el intento por rescatar los recursos fiscales depositados en los diferentes bancos.

En 1891, en tanto, los esfuerzos por autonomizar al Estado fueron más intensos y se buscó, en palabra de los protagonistas de la época, reformar el Estado pensando en el largo plazo. Y aunque las iniciativas adoptadas fueron calificadas como autoritarias, incluso por balmacedistas, ellas apuntaban a autonomizar al Estado pero de forma relativa. La acción pública estaba pensada como una herramienta para el desarrollo económico, el cual, aunque ayudado por las acciones estatales, ocurría en la esfera privada. En otras palabras, la autonomía estatal concebida por el balmacedismo era “a la Poulantzas” y buscaba generar condiciones necesarias para que el Estado cumpliera su función de permitir el desarrollo capitalista. Un ejemplo de ello se encuentra en el banco estatal impulsado por Balmaceda y Manuel Arístides Zañartu.

Claro en cuanto a los límites de la acción estatal fue Julio Bañados Espinosa, en la Cámara de Diputados durante 1891. En un discurso pronunciado a raíz de la discusión de la

reforma de la constitución, junto con rechazar el proyecto de comuna autónoma, por querer destruir el Estado, se manifestó contrario al estatismo excesivo. Al respecto, afirmó lo siguiente:

No acepto a los socialistas o estatólatras que radican en el Estado todas las fuerzas sociales; tampoco acepto a los individualistas que reducen al Estado a simple policial. Soi ecléctico en esta materia i estimo que en la Constitucion debe armarse a cada organismo social de las facultades, derechos i fuerzas suficientes para que la sociedad en jeneral obtenga sus grandes fines de *orden, derecho i progreso* (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 15 de julio de 1891: 421).

Si el problema de fondo hubiera sido el autoritarismo de Balmaceda y la intervención electoral, la solución de éste pasaba por la implantación del parlamentarismo y la aplicación de la ley de elecciones de 1890, publicada por el mismo mandatario. Sin embargo, una vez en el poder, los vencedores avanzaron más allá, aprobando la ley de la comuna autónoma, materializando el control parlamentario de la administración pública y buscando opciones para minimizar el tamaño y capacidades del Estado. De esta forma, se buscaba evitar que el Estado continuara actuando como un ente capaz de hacer uso de una autonomía relativa.

Michael Mann distingue entre poder despótico e infraestructural. El primero remite a la capacidad de las elites estatales para imponerse a la sociedad, sin negociaciones ni mecanismos institucionalizados, mientras que el poder infraestructural es la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad y ejecutar sus políticas a través del territorio (Mann, 2003, 1993: 2, 57-59). El análisis de los hechos ocurridos entre 1886 y 1891 muestra que el problema no se remitía al autoritarismo de Balmaceda, en tanto persona. El mandatario, entre 1886 y 1889, ensayó un sin número de combinaciones políticas, para asegurarse el apoyo necesario para gobernar. En 1890, en tanto, deambuló entre la opción autoritaria y el acuerdo con los partidos, incluso el Conservador. Tal como lo manifestó Bañados Espinosa (2005 [II]: 481), Balmaceda cedió bastante y en una serie de proyectos, como la ley de incompatibilidades, la de nombramiento de jueces, la electoral, e incluso en la de municipalidades.

Como se ha venido mostrando en el transcurso de este libro, la cuestión apuntaba a un problema de fondo: la existencia de un aparato estatal con capacidad para penetrar la sociedad y ejecutar sus políticas. Éste se manifestó con baja intensidad entre 1886 y 1889, sobre todo porque el balmacedismo contó con una mayoría parlamentaria que le permitía

gobernar. A partir de este último año, los problemas se hicieron patentes, sobre todo por las políticas económicas impulsadas por el Ejecutivo. Hacia 1890 y sobre todo una vez que la guerra civil finalizó, fue evidente que el problema principal que la política chilena enfrentaba tenía relación con el poder infraestructural del Estado que surgió en la década de 1880, las funciones que desempeñaba y los efectos que generaba en la sociedad.

CONCLUSIONES

Una vez que los distintos territorios de América Latina lograron la independencia respecto a la Corona, se dio un lento y complejo proceso de construcción de naciones capaces de darle coherencia al territorio, tanto en términos culturales como en lo que se refiere al ejercicio del poder. Lo que quedó del proceso de separación de la metrópoli fue un archipiélago de ciudades, separadas unas de otras, cada una con sus propios cabildos y elites locales, que en ocasiones respondían a diversas actividades económicas respecto a las del resto de las localidades más cercanas. En ese escenario, el avance hacia la conformación de estados fue un proceso marcado por luchas militares y políticas entre distintos centros que buscaban imponer su hegemonía. Ello fue más patente en países con claros conflictos regionales, como Argentina, que recién logró promulgar una constitución nacional en 1853.

Tal como lo plantea Mario Góngora para el caso chileno, el Estado construyó a la nación. Es decir, el Estado jugó un rol central en darle una coherencia cultural y de poder al territorio bajo el cual nació. Ello no sólo es aplicable para Chile, sino que para la región en su conjunto. Al decir de Marcello Carmagnani, durante el siglo XIX, en América Latina se conformó un Estado oligárquico, cuya función fue lograr un equilibrio de poder entre distintos sectores, sobre todo en aquellos territorios en los que existían conflictos regionales. Así, el Estado jugó el rol fundamental de darle viabilidad a las nacientes sociedades, al permitir que surgiera dentro de ellas un entendimiento entre diversas fracciones de la clase dominante, además de mantener la posición privilegiada de este sector en el campo social.

La configuración recién mencionada dio al Estado latinoamericano características particulares respecto a su relación con la sociedad. Las elites locales, en ocasiones incapaces de imponerse unas por sobre otras, encontraron en el Estado un instrumento para convivir y asegurar una hegemonía imposible de lograr por cuenta propia. Así, los sectores sociales dominantes fueron dependientes del aparato estatal. Sin embargo, como estos grupos no tenían asegurado el control sobre el Estado, su posición era inestable (López Alves, 2000: 23). Precisamente fue este escenario el que fortaleció la posición estatal dentro de la sociedad, pues la independencia generó un escenario de indeterminación de las estructuras sociales (Hamilton, 1975: 84). Así, aunque activo, el Estado era una creación

potencialmente conflictiva, dado que, en tanto garante de un equilibrio, podía establecer las normas sobre las cuales se basaba el orden establecido. Además, era capaz de modificar la distribución de beneficios sociales.

Para lograr un equilibrio entre fracciones e imponer un orden social, el Estado requería de un grado de autonomía de la sociedad. En virtud de este último punto, el análisis de la autonomía estatal ensayado en este libro es una perspectiva útil para entender de mejor forma el rol del Estado en las sociedades latinoamericanas. Ello es particularmente pertinente para el siglo XIX, en el cual, a causa de la permanente construcción social de las recién creadas sociedades nacionales, la autonomía, antes que una característica del Estado, fue un objeto de lucha entre éste y la sociedad (Davis, 1993: 63-64).

Tradicionalmente, el Estado chileno ha sido tratado en la literatura académica como una excepción dentro del proceso de conformación estatal en América Latina. Se ha afirmado que Chile contaba con características contextuales especiales, como la existencia de un territorio homogéneo y una elite sin grandes fisuras regionales y productivas. Todo ello derivó en una temprana conformación de un centro de poder. El caso chileno, además, ha sido reconocido porque la aparición del Estado fue apoyada por una clase que vio en él un instrumento para evitar la anarquía y manejar los cambios sociales que fueron ocurriendo. De igual forma, se ha destacado que la estructura estatal chilena contó con una capacidad mayor que el resto de sus pares de la época. Así, el tema de la autonomía estatal y un potencial conflicto entre Estado y sociedad ha sido invisible para quienes se han dedicado a estudiar la historia política chilena del siglo XIX. Ello, a pesar de la existencia de indicios que dan cuenta de la presencia de este problema a lo largo del Chile decimonónico.

Precisamente, este estudio ha tratado de avanzar a trasmano de las visiones tradicionales, colocando la cuestión de la autonomía en el centro de la discusión. La pregunta más general que se ha tratado de responder es si el Estado chileno decimonónico tuvo a la autonomía respecto a la clase dominante como una de sus características. Además, se ha intentado entender si dicha autonomía fue un foco de conflicto en el campo político. El estudio de la evolución política del Chile del siglo XIX, hasta ahora, ha estado marcado por la ausencia de un estudio sistemático del Estado. Cuando se lo estudia, es conceptualizado como una ficción que ordena políticamente a una sociedad. Sin embargo,

muy poco se ha dicho sobre el Estado como aparato administrativo. Así, ni la historiografía ni los estudios politológicos han reparado en el rol crucial que tuvo el Estado como fuente de conflicto durante la época, algo que se hace más claro en lo relativo al desarrollo político iniciado en la década de 1880 y que desembocó en la guerra civil de 1891. Con la evidencia presentada aquí, es posible presentar una interpretación alternativa sobre la evolución política chilena decimonónica y, específicamente, del conflicto que terminó con la derrota de Balmaceda a finales de agosto de 1891.

Tanto en la introducción como en el capítulo 2 se ha entregado un esquema del desarrollo político chileno durante el siglo XIX a partir del prisma de la autonomía estatal. Aquí, sin la intención de repetir lo antes planteado, se retoman algunos puntos, para cerrar la discusión sobre la autonomía del Estado.

Las raíces de la relación que la clase dominante del Chile decimonónico estableció con el Estado se encuentran en la experiencia colonial. Como se mostró en el capítulo 2, durante la primera etapa del período colonial, se conformó una sociedad de rasgos tradicionales, en la que una clase terrateniente logró un lugar preponderante, entre otras cosas, gracias a que la Corona no impuso un Estado fuerte capaz de imponerse a ella. Así, se fue conformando una especie de Estado criollo, en el cual los intereses locales dominaban en la toma de decisiones. Cuando en la segunda mitad del siglo XVIII los Borbones intentaron imponer en América Latina una estructura burocrática controlada por funcionarios peninsulares con el afán de terminar con el dominio criollo, en el caso de Chile encontraron a una elite cohesionada y capaz de cooptar al naciente aparato estatal a través de matrimonios con funcionarios y la cooptación de ciertas instituciones recién creadas. Como resultado de este proceso, la clase dominante aceptó al Estado en tanto reproductor de la sociedad y las relaciones de poder en ella existente (véase Barbier, 1980). En otras palabras, el Estado no fue un mero instrumento de una clase, sino que una creación externa a ella, el cual la elite colonial pudo cooptar.

Sin embargo, el proceso de aceptación del Estado no fue instantáneo ni fácil. Tras la independencia, el aparato estatal, que hasta ese momento era un núcleo de autoridades legítimas y con potestad para dictar constituciones, mostró que no solamente podía reproducir el orden social, sino que también alterarlo. Las medidas tomadas por O'Higgins respecto a los títulos nobiliarios y los mayorazgos, y los diversos proyectos que buscaron

alterar las características de la sociedad chilena durante toda la década de 1820, son claras muestras de la posibilidad que el Estado afectara a sectores que, siendo dominantes desde un punto de vista social, como los terratenientes, eran incapaces de imponer sus puntos de vista frente en el campo político, el cual era dominado por un sector minoritario conformado por reformistas e intelectuales.

Por ello, a comienzos de la década de 1830, siguiendo la lógica propia del bonapartismo, el bloque triunfador en la guerra civil de 1829, principalmente terratenientes y mercaderes, delegó su poder al Estado para que éste fuera capaz de asegurar el dominio de clase. Como resultado de esta delegación, hacia los cincuenta el Estado se había consolidado. Se desarrolló un aparato administrativo y se definieron sus funciones. Ello resultó fundamental para la aparición de una lógica estatal independiente de las consideraciones políticas existentes en la esfera social. Dicha lógica se fundó en un conjunto de responsabilidades y criterios, ajenos a los deseos de los gobernantes de turno y los funcionarios, que guiaron el funcionamiento del Estado.

Al mismo tiempo, la hegemonía de la clase dominante se había consolidado, generando un problema político mayor. Las condiciones que sustentaron la delegación de poder desde la sociedad hacia el Estado ya no existían, lo que hacía suponer el fin del período excepcional que justificó una solución bonapartista. No obstante, el proceso de consolidación estatal dificultaba esta cuestión. Así, desde mediados de la década de 1850 y hasta los años ochenta, la política chilena giró en torno al problema de la autonomía estatal y de hecho la lógica estatal fue capaz de anteponerse a deseos de diversos sectores sociales. El caso más claro se encuentra en la polémica cuestión del sacristán, resultado de la cual incluso la autoridad eclesiástica, cercana a los sectores más importantes de la sociedad, sufrió el rigor de la ley.

La literatura generalmente reconoce roces en la política chilena, sobre todo desde mediados del siglo XIX, por el llamado autoritarismo presidencial. En la visión más tradicional, una elite social reacia a la autoridad se enfrentó al Presidente de la República, principalmente por el control que éste tenía del proceso electoral y desarrolló una serie de instrumentos, sobre todo provenientes del parlamentarismo, para imponer su criterio sobre la autoridad del Estado. Sin embargo, como se ha visto en este libro, esa explicación no es capaz de explicar conflictos que no apuntaban a la existencia de presidentes autoritarios

sino a que un Estado que cumplía su rol de regulador y orientador de las relaciones en la sociedad.

De hecho, la lucha en torno a esta cuestión fue apareciendo en varios momentos, generando reordenamientos políticos de gran alcance. Como se mostró, el surgimiento de un sistema de partidos competitivos y nuevas alianzas políticas respondió a distintos alineamientos en torno a posiciones a favor o en contra a la acción estatal en diversos ámbitos sociales. El conflicto por la autonomía se centró, principalmente, en la capacidad del Estado para regular el funcionamiento de la vida de organizaciones no estatales, que actuaban en la sociedad, pero estaban bajo la tutela de la lógica que imponían las múltiples funciones que el Estado desarrollaba.

Otra pregunta que se planteó en la introducción apunta a determinar si el conflicto por la autonomía tuvo las mismas características durante todo el siglo XIX, o si en la década de 1880 éste adoptó nuevas formas. Al respecto, la respuesta es que, como se ha venido sosteniendo, si bien el conflicto por la autonomía estatal estuvo presente durante todo el siglo XIX, entre las décadas de 1850 y 1870 se remitió a cuestiones culturales, mientras en los años ochenta se centró en problemas, principal pero no exclusivamente, de orden económico. Tal como se describió en el tercer capítulo, durante gran parte del siglo XIX, el Estado chileno actuó en la economía para apoyar el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el modelo exportador de materias primas. Se impulsaron ferrocarriles, a través de privilegios exclusivos y la intervención directa del Estado, lo que permitió sacar la producción desde el interior hasta los puertos. De igual forma, se apoyó la aparición de un sistema bancario y se dio impulso a una infraestructura de comunicaciones. El Estado, que no contaba con grandes recursos, desarrolló políticas que soportaban la actividad económica, sin generar rivalidad entre las distintas ramas de la producción.

En la década de 1880, las condiciones socioeconómicas de Chile cambiaron y con ello el Estado sufrió una serie de modificaciones, tanto en su rol en la economía y sociedad como en sus características organizacionales. El principal factor para explicar esta mutación fue el triunfo chileno en la guerra del Pacífico. Como se mostró con anterioridad, Chile quedó con las provincias de Antofagasta (boliviana) y Tarapacá (peruana) y con los extensos campos salitreros que en ellas se encontraban. Así, la economía chilena superó la crisis que vivió en los años setenta, impulsada por la creciente demanda por el salitre en

Europa. La industria, en manos privadas, dejaba recursos en Chile a través de los impuestos que cobraba el Estado. Fruto de ello, el Fisco pasó a ser el principal actor de la economía chilena, superando en la mayoría de años de la década la riqueza del sector privado en su conjunto.

Como consecuencia de lo anteriormente dicho, la autonomía estatal se vio reforzada. En primer lugar, ello ocurrió porque el Estado chileno dejó de depender de la recaudación de impuestos internos para financiarse, pasando a tener características de lo que en el primer capítulo se llamó estados rentistas. De igual forma, la lógica estatal se vio reforzada, principalmente, porque la bonanza fiscal empujó a un proceso de burocratización que profundizó la independencia de los procesos de gestión estatal respecto a cualquier tipo de consideración fuera del ámbito organizacional. Un ejemplo claro en este sentido se encuentra en lo planteado con anterioridad respecto a que, paulatinamente, los instrumentos propios del parlamentarismo dejaron de tener efecto para controlar al Ejecutivo. Además, varias decisiones del Estado pasaron a ser tomadas a través de decretos (es decir, fuera del Congreso y la voluntad de la oligarquía chilena). Así, por ejemplo, se materializó la intervención estatal en salud, lo que contrasta con el hecho que durante la década de 1870 diversos sectores, que se oponían a la acción pública en la materia, fueron efectivos para paralizar las iniciativas sobre la materia.

Existe otro elemento que es crucial para entender el contexto de la década de 1880. La economía chilena pasó a depender, casi exclusivamente, de la industria salitrera. Como el Estado ocupaba un lugar central en ella, pues extraía impuestos y los redistribuía en la sociedad, surgió un nuevo conflicto. Un Estado con una lógica propia de funcionamiento era problemático, pues de sus decisiones dependían los intereses económicos de las distintas fracciones que formaban la clase dominante. Ello se hizo patente durante el gobierno de Balmaceda y es la clave para reinterpretar la guerra civil de 1891.

Por lo mismo, las interpretaciones de la guerra civil de 1891 no pueden, como ha sucedido hasta ahora, seguir ignorando la potencialidad del estudio del rol del Estado de la época para entender por qué ocurrió una división política de tal magnitud. Los capítulos 2 y 6 muestran que el Estado jugó un rol importante en el campo económico. Sin embargo, ese hecho es solamente una parte de un conjunto de otros factores que también deben considerarse para explicar el problema político del Chile de la época.

Las respuestas a algunas de las preguntas planteadas en la introducción dan cuenta de la importancia del aparato estatal tanto en la política de la época como en los alineamientos que ocurrieron. Un primer punto a tratar se refiere al de las causas y consecuencias del proceso de burocratización que la administración pública chilena vivió en la década de 1880. Hasta ese momento, la estructura administrativa del Estado se caracterizó por ser sencilla, con núcleos burocráticos presentes de forma exclusiva en el nivel central. De igual forma, la administración no intervenía en varios sectores sociales, como el de la salud, que se encontraba entregado en manos privadas. En los años ochenta, esta situación cambió. La burocracia como opción de organización de servicios públicos ganó terreno en diversos planos, pues se mostró como la solución a los problemas operativos que afectaban la capacidad de gestión (véase capítulo 3). No sólo hubo más servicios organizados de una forma burocrática, sino que, además, los esfuerzos dejaron de apuntar únicamente a las estructura, para pasar también al ámbito de los procesos. Así, la acción administrativa, al menos formalmente, comenzó a depender menos de la discrecionalidad de los funcionarios y las influencias sociales. La aparición de consejos técnicos también se encaminó en esa línea y en diversos sectores, cuyos ejemplos más característicos fueron los campos militares y el de la salud, se reconoció que la actuación pública debía basarse en nociones aceptadas en la época como científicas.

Otra pregunta es si hubo políticas públicas que buscaron cautelar ciertos intereses estatales. Antes de responder esa pregunta, es necesario retomar una discusión presente en la literatura respecto a esta cuestión. De acuerdo a lo que en el primer capítulo se reconoció como el enfoque estadocéntrico, los objetivos que el Estado intenta alcanzar son aquellos que forman parte de la agenda de sus funcionarios. En el Chile de la década de 1880, los intereses estatales eran más bien de tipo institucional, es decir, apuntaban a cuestiones que eran de importancia para el lugar que el Estado ocupaba en la economía. En ese sentido, el capítulo 6 mostró que las decisiones tomadas en la década de 1880, tanto por el gobierno de Santa María como por el de Balmaceda, tuvieron como fin último mejorar el rendimiento fiscal de la industria salitrera. Para ello, se pensaron varias medidas, como terminar con el monopolio ferroviario que inhibía la competencia entre productores, además de aumentar el número de actores en la economía, para así frenar y hacer más difícil la materialización de un cartel. En el caso de los bancos, las posiciones de las autoridades cambiaron durante el

tiempo, desde un discurso pro vuelta a la convertibilidad hasta un apoyo claro a la emisión de papel moneda bajo control estatal. Lo que tuvo en común la política estatal al respecto fue generar condiciones para que el Fisco pudiera solventar sus transacciones.

Si a este cuadro se agregan los efectos diferenciados de las políticas estatales durante la época, documentados por O'Brien y Zeitlin, entonces se configura un conflicto político en el cual el Estado jugó un rol central: en específico, éste gatilló la rivalidad entre los sectores en pugna en 1891. El gran tópico por resolver en la época era el de un Estado, con vocación oligárquica, pero que, a la vez, contaba con un nivel de autonomía derivada de sus características organizacionales. Además, desde 1880, el Fisco contaba con una posición hegemónica en la economía que hacía que los diversos sectores dependieran de él. Por lo mismo, para los diversos actores era fundamental controlar al Estado, pero ello era cada vez más difícil por la consolidación de estructuras, procesos y centros de decisión que profundizaban la lógica y autonomía estatal *vis-à-vis* las presiones sociales.

Las interpretaciones políticas de la guerra civil de 1891 captan la existencia de un problema entre la autoridad y la sociedad, pero el problema es descrito de forma parcial. Como se mostró en la introducción, generalmente se plantea que la guerra se dio porque en 1891 era insostenible continuar con la existencia de un Presidente de la República que no considerara las opiniones del Congreso y que, además, intentara intervenir en las elecciones para torcer la voluntad de la clase social que participaba en la política. De igual forma, se sostiene que un factor decisivo para desencadenar el conflicto fue que Balmaceda no entendió dicho cambio, e intentó tercamente ejercer las prerrogativas que, de hecho, habían tenido los presidentes durante gran parte del siglo XIX.

Sin embargo, en el capítulo 7 se mostró que Balmaceda, durante gran parte de 1889 y 1890, intentó llegar a acuerdos con la oposición, precisamente, reconociendo las tendencias parlamentarias que se habían utilizado durante la segunda mitad del siglo XIX y haciendo una serie de concesiones en materia electoral. Fueron varios los gabinetes que el mandatario negoció con la oposición y, de hecho, en esta materia cedió, a tal punto, que en 1890 el Partido Conservador volvió a tener un Ministro de Estado, algo no visto desde 1873. De igual forma, el gobierno dio, desde marzo de 1889 en adelante, varias señales respecto a que Enrique Sanfuentes no sería el candidato de Balmaceda para sucederlo en septiembre de 1891. Incluso más, a mediados de 1890, el gobierno no ejerció veto sobre el

proyecto de reforma electoral impulsado por la oposición.

Por otro lado, la literatura que analiza el conflicto desde una mirada política trata las discusiones constitucionales, que se suscitaron entre 1889 y 1890, a partir del debate respecto a si la constitución de 1833 era presidencialista o parlamentaria. En la misma línea que los argumentos planteados anteriormente, usualmente se señala que el Congreso intentó asegurar la independencia del Legislativo sobre el Ejecutivo. El capítulo 7 mostró que Balmaceda apoyó gran parte de las reformas impulsadas desde el Congreso, e incluso las incorporó en la reforma constitucional que promovió en 1891. Por lo tanto, si bien las cuestiones parlamentaria y electoral fueron tópicos de debate, no explican las causas del conflicto, sobre todo teniendo en cuenta que Balmaceda aceptó varias de las iniciativas impulsadas por la oposición.

En 1889, el conflicto entre Balmaceda y la oposición se agudizó. Como se mostró en el capítulo 6, en esa misma fecha los debates económicos en torno al salitre y los ferrocarriles estaban en el centro de la discusión. En los primeros meses de dicho año quedó claro que la cuestión salitrera generaba una serie de situaciones anexas que afectaban, en direcciones antagónicas, a diferentes actores políticos y económicos y también a una variedad de industrias. La conflictividad, en todo caso, no se daba únicamente entre fracciones de clase. Como se mostró, el Estado era un actor más en estas discusiones, el que tenía sus propios intereses (institucionales y no necesariamente de los funcionarios a su cargo) y que estaba dispuesto a hacer uso de las atribuciones a su mano para actuar como un regulador y orientador de la actividad económica en nombre del aumento de la recaudación fiscal.

Las opciones de política económica insinuadas por Balmaceda, que avanzaban en la línea recién mencionada, eran potencialmente desventajosas para un sector que, en el campo político, intentó infructuosamente “llamar al orden” al gobierno a través de las prácticas parlamentarias. Ellas, sin embargo, mostraron no ser lo efectivas que habían sido durante gran parte de la segunda mitad del siglo XIX para establecer consensos políticos. Poulantzas argumenta que las luchas de poder entre fracciones de clase llevan a presiones por cambiar las estructuras estatales. En el Chile de finales de los años ochenta se dio esa situación y, por lo mismo, la oposición a Balmaceda pareció entender que su suerte dependía de un desmantelamiento de una estructura estatal que, tal como se había desarrollado en la década de 1880, era lo suficientemente autónoma de las consideraciones

de clase.

En la introducción se planteó que si la guerra civil de 1891 fue un conflicto por el Estado, entonces era necesario preguntarse si existe evidencia que dé cuenta de esfuerzos por alterar la estructura del Estado. En ese sentido, el capítulo 7 mostró que, por parte del balmacedismo, se intentó reformar la institucionalidad para fortalecer una estructura autónoma. En específico, durante 1891 se buscó dotar al Ejecutivo de mayores instrumentos para desarrollar sus funciones, junto con liberarlo de los controles propios del Congreso. Incluso, dentro del mismo balmacedismo se acusó que esta tendencia era más autoritaria que la constitución de 1833. A la vez, en materia económica se pretendió asegurar la independencia del Fisco respecto de los bancos. Así, se daba un paso más en el proceso de consolidación de la autonomía estatal, como se la vio durante la década de 1880. Sin embargo, el fin último era establecer una autonomía relativa respecto de la clase dominante, pues la acción del Estado no apuntaba a un choque con la sociedad sino que a la mantención y reproducción de una forma de producción capitalista en la que, en todo caso, la acción pública tenía un rol preponderante en términos de regular y orientar la actividad económica.

Por su parte, la oposición llevó adelante esfuerzos de desmantelamiento estatal, los que se desarrollaron en dos fases: una institucional y otra armada. En una primera etapa, el Partido Conservador levantó una agenda que combinaba la reforma del sistema electoral y una nueva institucionalidad en el ámbito municipal. Como persuasivamente ha sostenido María Angélica Illanes, el segundo proyecto buscaba desarmar una naciente estructura estatal basada en criterios organizacionales y científicos en algunos ámbitos, para radicar la concentración de funciones públicas en pequeñas unidades territoriales, dominadas por el poder de los hacendados locales. De esta forma, se paralizaba el proceso de burocratización desarrollado en la década de 1880, dando nuevamente importancia a los actores sociales como los encargados de tomar decisiones en materia de política pública. A poco tiempo de haberse discutido dicha iniciativa en el Congreso, su aprobación parecía difícil, sobre todo por la radicalización política ocurrida en 1890.

Desde ese momento, ambos bandos se centraron en la solución armada. Una vez que la oposición se impuso, intentó materializar el proceso de desmantelamiento, aprobando la nueva ley de municipalidades y ordenando un estudio de posible reforma completa de la

administración, para así disminuir el tamaño del Estado. Lo paradójico es que los vencedores no pudieron parar la tendencia burocratizadora de la administración, la que continuó, pero de forma silenciosa, hasta volver a aparecer en la primera línea en la década de 1920.

Chile, en el concierto latinoamericano del siglo XIX ha sido destacado por el rápido proceso de conformación del Estado y por las capacidades institucionales de éste para penetrar la sociedad y aplicar políticas públicas a lo largo del territorio. De igual forma, como se ha planteado varias veces en este estudio, se destaca que ese proceso fue así, en gran medida, por la existencia de una elite homogénea que tomó control del Estado. Sin embargo, el proceso de desarrollo estatal también trajo otros resultados, como la aparición de una lógica estatal que terminó siendo un foco de conflicto. Ello fue así a tal punto que la guerra civil de 1891 fue fruto del rol del Estado en la sociedad y además fue una lucha por el control del aparato estatal. Ello requiere un debate más detenido que permita explicar por qué un Estado oligárquico, sujeto a una clase social homogénea, puede llegar a tener ciertos niveles de autonomía y a provocar enfrentamientos militares.

¿Quién toma las decisiones en el Estado? Esa pregunta, que ha generado un largo debate en el campo teórico, es una de las principales preocupaciones de la teoría del Estado y la cuestión central del debate sobre la autonomía estatal. Diversas respuestas se han ensayado. Por una parte, están las visiones que miran con desconfianza la existencia de una estructura de poder en las sociedades y que sospechan del potencial tiránico de dicha creación pues consideran que tiene vida propia. Por otra parte, existe una posición que entiende que el Estado, para bien o para mal, es un espacio controlado desde la sociedad. En su versión más idealista, el Estado se convierte en un espacio para la realización humana. Otra explicación plantea que las decisiones son tomadas socialmente, pero por un grupo específico. La clásica afirmación de Marx y Engels respecto a que “el Gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa” (2007: 65) ejemplifica esta mirada.

En el capítulo 1 se mostró que la respuesta a la pregunta respecto a quién decide es compleja. El Estado no es ni completamente independiente de la sociedad, ni es un instrumento de ella, como se deriva de la clásica definición de Marx y Engels. Desde la década de 1960, un conjunto de trabajos afirma que el Estado no es un espejo de la

sociedad, sino que cuenta con la capacidad para materializar intereses distintos a los que promueven diversos sectores sociales. Ahí radica la esencia de la autonomía estatal como concepto. Sin embargo, como se discutió con detalle al inicio del libro, no existe consenso respecto a si ella es total o relativa. También existe un debate en torno a si la autonomía se basa en el hecho que los funcionarios utilizan el poder del Estado para satisfacer sus propias agendas o si, al contrario, es fruto de atributos estructurales del Estado. A continuación, a partir de la evidencia presentada a lo largo del libro, se presentan algunos elementos de análisis respecto a estos puntos.

Respecto al grado de autonomía, el caso presentado en este libro muestra que ella es de carácter relativo. En el Estado chileno, la autonomía aparece en un contexto particular de apoyo social a la conformación de una estructura estatal fuerte como solución a una situación política compleja. Como se planteó en el capítulo 2, durante la década de 1820 los terratenientes, sector socialmente dominante, fue afectado por las decisiones que se tomaron desde el Estado. En el primer capítulo se afirmó que la capacidad y autonomía estatal dependen de la estructura social y el grado de cohesión de la clase dominante. En el caso chileno, las características estatales emanadas de la dinámica política de la década de 1830 tuvieron un objetivo claro: mantener, a través de una estructura estatal sólida, un orden social propio de una sociedad tradicional y que, además, éste se viera reflejado en el plano político. Ese objetivo, central para los sectores terratenientes y conservadores, quienes se impusieron militarmente en 1829, ayudó a la cohesión, hasta la década de 1850, de diversos actores en torno a la acción del Estado. Así, se desarrolló un proceso de concentración de poder en el Estado, que permitió, entre otras cosas, la institucionalización de prácticas políticas presidenciales, la conformación de un núcleo administrativo y el impulso de políticas que contribuyeron a la aparición de un primer ciclo de crecimiento económico en el Chile del siglo XIX. Así, cuando este Estado actuaba lo hacía directamente y basado en su estructura, pero con la finalidad de materializar la hegemonía de una fracción de clase primordialmente terrateniente.

Sin embargo, por más que ocurran procesos de institucionalización y concentración de poder en el Estado, como plantea Poulantzas, éste se ve cuestionado en la medida que se producen cambios en los niveles de cohesión en la clase dominante, o en circunstancias en las que ocurren cambios en la relación de poder y hegemonía entre diversas facciones. En

dichos casos, ocurren presiones por cambios en la forma del Estado. En este punto, el caso chileno nuevamente entrega evidencia en esa línea. En la década de 1850, se produjo un quiebre en el tradicional bloque conservador. Quienes pasaron a controlar el Estado, Manuel Montt y Antonio Varas, formados bajo el alero de la educación pública, adherían a la idea que el Estado era el actor central de la sociedad. Dicha concepción era contradictoria con la posición dominante en la clase dominante chilena en torno a la sujeción del Estado frente a la sociedad, lo que tuvo como consecuencia un cisma político mayor y la articulación de un movimiento que, en las décadas siguientes, luchó por controlar y limitar al Estado en su actuación social. De igual forma, el rol que el Estado adoptó en la economía en la década de 1880 generó cambios en términos de hegemonía en el ámbito social, provocando la tensión respecto a las actuaciones estatales. Es decir, ambos cambios en el campo social llevaron a presiones que intentaron ser solucionadas generando un nuevo tipo de relación entre el Estado y la clase dominante.

Es necesario aclarar que ello no implica que el Estado sea un mero agente de un sector social. La relación es más compleja y está basada en un mutuo control e interdependencia entre Estado y sociedad. El primero, como muestra el Chile decimonónico, busca asegurar los intereses de la sociedad, especialmente los del sector predominante en ella, pero ésta debe aceptar que en esa función el Estado se muestra independiente, lo que se hace más evidente en los sistemas políticos pluriclasistas, en los cuales aparece el llamado “carácter dual del Estado”. En otras palabras, el caso soporta la idea de Poulantzas en el sentido que el Estado goza de una autonomía relativa y ejerce poder para cumplir sus fines. En ese proceso, incluso puede afectar parcialmente a los intereses que cautela. Como consecuencia, la delegación de poder a favor del Estado no es necesariamente un proceso totalmente coherente y, de hecho, existe un potencial conflicto entre el Estado y diversos sectores de la clase dominante, aun cuando el Estado actúe para beneficiarlos.

Otro punto a tener en cuenta es que el proceso de concentración de poder que se desarrolla por parte del Estado es de carácter institucional. Así, la autonomía no es resultado del posicionamiento de ciertos actores que logran imponerse coyunturalmente. Más bien, ella es fruto de la combinación de funciones y estructuras organizacionales que dotan al Estado de capacidades para actuar. El debate que se presentó más arriba respecto a la irrupción de una lógica estatal durante el siglo XIX chileno permite sustentar

empíricamente dicha cuestión. Los conflictos entre Estado y sociedad apuntaron a la actuación de la estructura estatal en diversos ámbitos (la judicatura, en 1856, la institucionalidad reguladora de la enseñanza, en 1873, y el Estado en su conjunto en 1891). Ello permite afirmar que la autonomía relativa es posible porque el Estado cuenta con una estructura capaz de concentrar poder. Como consecuencia, el estudio de la autonomía como concepto debe fundarse en los rasgos organizacionales y las capacidades del Estado y no en la agenda de los funcionarios con prerrogativas para tomar decisiones de política pública, como sugiere el enfoque estadocéntrico. Hay quienes desconocen la autonomía porque afirman que el Estado no es un actor en sí mismo sino que depende de personas que lo mueven. Ello no es así, y tal como demostró la cuestión del sacristán, una vez que existen instrumentos normativos que prescriben procedimientos específicos, estos siguen derroteros institucionales que son difíciles de detener.

La autonomía tiene una función fundamental para el éxito del Estado: entregarle la posibilidad de operar de una forma efectiva para cumplir con su fin de imponer y reproducir un orden social. Esta cuestión esconde un potencial conflicto entre Estado y clase dominante, pues la acción estatal puede, paradójicamente, terminar alterando el orden social antes que conservarlo. Como se mostró en el segundo capítulo, la elite chilena prontamente debió enfrentar una situación de dichas características bajo el mandato de Bernardo O'Higgins, quien intentó reemplazar la estructura jerárquica tradicional por otra en la cual los factores diferenciadores no era la propiedad de la tierra. En otras palabras, la delegación de poder desde la clase dominante hacia el Estado esconde el peligro de cambiar la posición de ésta.

A la vez, el Estado se enfrenta a otra dinámica que puede tener como resultado la limitación de sus capacidades, o incluso su transformación. En la medida que el aparato estatal hace uso de su autonomía relativa, genera efectos desiguales en distintas clases sociales y entre las facciones dentro de una clase específica, teniendo como posible resultado un traspaso de los centros hegemónicos. Ello lleva a un proceso de conflicto a nivel social, que se concentra de forma preferente en la estructura administrativa, pues es ella la que concentra poder e implementa las políticas públicas que se convierten en foco de discusión. En la medida que las tensiones no ponen en jaque la distribución de poder social, la lucha se centra en aspectos operativos de la administración pública, como pueden ser las

características organizacionales y normativas del Estado, el rol de los funcionarios y la forma en la que se diseñan las tutelas de las agencias. De igual forma, quienes se ven afectados por la acción estatal presionan por separar la estructura administrativa de quienes ejercen el gobierno, a partir de una estrategia de neutralización del Estado, tal como se mostró en el capítulo 5 y se analizó en el capítulo 1 al discutir el trabajo de Bernard Silberman (1993). En el caso que la acción estatal afecte a las facciones dominantes, poniendo en jaque su posición en términos de la distribución del poder social, como ocurrió en Chile entre 1880 y 1891, surge la presión por cambiar la estructura estatal. El capítulo 7 muestra un proceso de tales características. Lo interesante es que, de esta forma, la consolidación de la autonomía estatal puede llevar a su desaparición antes que a su perpetuación.

El Estado incide en el campo social y los cambios en éste alteran la estructura estatal. Los movimientos que se dan en un momento determinado por diversos actores, como consecuencia de esta dinámica, no tienen carácter permanente, por lo que es probable que en el largo plazo las sociedades vean movimientos pendulares desde la autonomización hacia el control del Estado. Después de 1891, la clase hegemónica durante todo el siglo XIX debió aceptar, en la década de 1920, tanto la aparición de la clase media como el sector social pivote de la política chilena como el levantamiento de un aparato estatal con un tamaño y funciones impensadas un siglo antes. A la vez, ese Estado, durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), fue desmantelado a través de sendos procesos de privatización y municipalización de servicios sociales. Un análisis comparativo entre ambos momentos, tal como lo insinuó en su momento Carl Murdock (2000), podría ayudar a entender de mejor forma los vaivenes entre Estado y sociedad a lo largo de la historia de Chile.

Hay otros puntos que son centrales para la discusión sobre la autonomía del Estado, pero que no han sido tratados a fondo aquí. Por ello, en estos párrafos la intención es identificarlos y proponer una agenda de investigación para el futuro. El primero es el de la posibilidad de la existencia de un Estado autónomo en un contexto en el que la estructura administrativa del Estado no está consolidada. En el primer capítulo, a propósito de la discusión de los conceptos de poder despótico e infraestructural de Michael Mann (1993), se planteó que, de acuerdo a la posibilidad de combinaciones derivada de la matriz

presentada por él en base a los dos tipos de poder que reconoce, es posible suponer la existencia de casos en los que los estados son capaces de imponerse a la voluntad de la sociedad (poder despótico) sin contar con poder infraestructural para implementar sus decisiones en el territorio. Sin embargo, como se ha venido argumentando, la autonomía deriva, precisamente, de la existencia de la estructura administrativa del Estado capaz de operar en función de cumplir sus objetivos en la sociedad.

¿Es posible una autonomía sin un aparato administrativo sólido? Esta discusión cobra relevancia, además, en un momento en el que la investigación sobre las características del Estado ha resurgido en América Latina. En específico, la respuesta a estas preguntas permitiría contrastar algunas visiones que, incluso, han llegado a plantear que la autonomía estatal no existe porque el Estado no es un actor por sí mismo sino que una colección de recursos.

El debate no debiera centrarse en demostrar la pertinencia del concepto de autonomía estatal. De hecho, este trabajo ya ha entregado evidencia para sustentar su existencia, pero sí es necesario profundizar en distintos niveles en los que ella opera. En este libro, el análisis se centró a un nivel macro social, contrastando a la clase dominante con el Estado y el aparato administrativo en su conjunto. Sin embargo, la autonomía también opera al nivel de las agencias públicas. Como se mostró en el capítulo 1, el enfoque estadocéntrico se ha preocupado de casos de autonomía a nivel de agencias, pero concentrándose en las agendas de los funcionarios públicos en lo que respecta a la formulación de políticas públicas. Las organizaciones públicas son una unidad de observación que permite indagar conflictos de autonomía intraorganizacional, especialmente en los proceso de implementación de políticas. A partir del clásico estudio de Pressman y Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland* (1973), se ha afirmado que la implementación de políticas públicas puede alterar las características que fueron establecidas en la fase de formulación. Uno de las cuestiones centrales en este punto apunta a si los funcionarios son capaces de alterar los cursos de política pública y, en caso que lo sean, si ello se debe a sus atributos personales o a factores organizacionales.

El análisis de casos específicos, desde una perspectiva organizacional, permitiría mostrar que existen organismos que logran actuar de forma autónoma. Una posible hipótesis a rastrear señala que la autonomía a nivel de agencias puede deberse a que, por

una parte, estas instituciones tienen a su cargo la materialización de objetivos estratégicos relacionados con el cumplimiento de las funciones del Estado en la sociedad. En segundo lugar, es posible argumentar que, en ciertos momentos, se dan circunstancias relacionadas con el éxito de los modelos socioeconómicos y políticos imperantes que tienden a aumentar los niveles de autonomía de ciertas organizaciones públicas. Un ejemplo se encuentra en la transición a la democracia chilena. En ella, las consideraciones de tipo macroeconómico fueron consideradas fundamentales para asegurar la estabilidad del proceso. En consecuencia, la Dirección de Presupuestos chilena tuvo un rol fundamental para controlar el nivel de gasto fiscal y se convirtió en un actor fundamental en determinar la forma en la que el proceso de modernización de la gestión pública, entre 1990 y la actualidad, avanzó. Avances de investigación preliminares sobre este caso, están mostrando la utilidad del enfoque de la autonomía en este nivel de análisis.

REFERENCIAS

Archivos

Archivo Ministerio de Hacienda, Archivo Nacional Histórico (Chile).
Archivo Santa María, Archivo Nacional Histórico (Chile).

Fuentes oficiales

Cámara de Diputados. Varios años. *Sesiones de la Cámara de Diputados*. Santiago: Imprenta Nacional.
Cámara de Senadores. Varios años. *Sesiones de la Cámara de Senadores*. Santiago: Imprenta Nacional.
Chile, 1833. *Constitución Política de la República*. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535> [21-5-2013].
Chile. Varios años. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional
Contaduría Mayor. 1881. *Memoria de la Contaduría Mayor*. Santiago: Imprenta Nacional.
— 1883. *Memoria de la Contaduría Mayor*. Santiago: Imprenta Nacional.
Delegación Fiscal de Salitreras. 1892. *Memoria acerca de la Condición Actual de la Propiedad Salitrera en Chile. Exposición Relativa al Mejor Aprovechamiento de los Salitrales del Estado Presentada al Señor Ministro de Hacienda por el Delegado Fiscal de Salitrera*. Santiago: Imprenta Nacional.
Ministerio de Guerra. 1886. *Memoria que el Ministro de Guerra Presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional.
Ministerio del Interior. 1889. *Memoria que el Ministro del Interior Presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional.
Ministerio de Hacienda. 1886. *Memoria que el Ministro de Hacienda Presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional.

Prensa

El Estandarte Católico, 1886-1887.
El Ferrocarril, 1880-1892.
El Independiente, 1880-1890.
El Mercurio, 1886-1892.
El Padre Padilla, 1888.
La Época, 1889-1890.
La Libertad Electoral, 1886-1892.
Los Debates, 1884-1887.

Artículos y libros

Alessandri, A. 1950. *Revolución de 1891. Mi Actuación*. Santiago: Editorial Nascimento.
Allendes, E. 1891. *La Revolución de 1891 en Chile*. Santiago: Editorial El Progreso.

- Alliende, M. 2001. La Construcción de los Ferrocarriles en Chile. 1850-1913. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 5: 143-161.
- Almond, G. 1988. The Return to the State. *American Political Science Review* 82 (3): 853-874.
- Ambler, J. 1988. French Education and the Limits of State Autonomy. *The Western Political Quarterly* 41 (3): 469-488.
- Anderson, P. 1974. *Lineages of the Absolutist State*. Londres: NLB.
- Andreucci, R. 1998. La Incorporación de Las Tierras De Arauco al Estado de Chile y la Posición Iusnaturalista De la Revista Católica. *Revista de Estudios Históricos-Jurídicos* 20: 37-84.
- Anguita, R. 1912. *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 al 1º de junio de 1912. Tomo II*. Santiago: Imprenta Barcelona.
- Arias, K. 2010. Revisión de las Estructuras Político-Administrativas Territoriales en el Chile del Siglo XIX. *Universum* 25(1): 44-59.
- 2012. Ideas, Intentos y Fracasos en el Proceso de Modernización Administrativa entre las Dos Administraciones de Ibáñez (1927-1958). *Universum* 27(1): 13-27.
- Bañados Espinosa, J. 2005. *Balmaceda, su Gobierno y la Revolución de 1891* (2 tomos). Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Barbier, J. 1978. The Culmination of the Bourbon Reforms, 1787-1792. *Hispanic American Historical Review* LVII(1): 51-68.
- 1980. *Reform and Politics in Bourbon Chile: 1755-1796*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Barkey, K. y S. Parikh. 1991. Comparative Perspectives on The State. *Annual Review of Sociology* 17: 523-549.
- Barros, L. 1993. La Profesionalización del Ejército y su Conversión en un Sector Innovador hacia Comienzos del Siglo XX. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 50-63. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Barros, L. y X. Vergara. 1972. La Guerra Civil del 91 y la Instauración del Parlamentarismo. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 3: 71-94.
- Barría, D. 2008a. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. *Historia* 41(1): 5-42.
- 2008b. *Empleados Públicos de Hacienda. Culturas Organizacionales, Carreras Administrativas e Identidades*. Tesis (Magíster en Historia), Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
- 2009. En Busca del Mérito: La Discusión Académica en torno a los Empleados Públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-Americanos* 35(2): 148-165.
- 2011. La Guerra del Pacífico y la Hacienda Pública: Complejización y Burocratización de Algunas Agencias Públicas. En *Actas. Primer Congreso Chileno de Historia Económica*, editado por Donoso, C. y M. Huidobro, pp. 265-269. Santiago: Universidad Andrés Bello.
- 2012. Estudio Introductorio. En *Valentín Letelier: Estudios sobre Política, Gobierno y Administración Pública*, compilado por Araya, E. y D. Barría, pp. XXXI-LXXI: Santiago: Editorial Universitaria.
- Barrow, C. 1993. *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- 2002. The Miliband-Poulantzas Debate: An Intellectual History. En *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered*, editado por Aronowitz y P. Bratsis, pp. 3-52. Minneapolis:

- University of Minnesota Press.
- Bauer, A. 1975. *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beblawi, H. 1987. The Rentier State in the Arab World. En *The Rentier State*, editado por Beblawi, H. y G. Luciani, pp. 49-62. Londres: Croom Helm.
- Beblawi, H. y G. Luciani. 1987. Introduction. En *The Rentier State*, editado por Beblawi, H. y G. Luciani, pp. 1-21. Londres: Croom Helm.
- Bendix, R. 1963. *Work and Authority in Industry: Ideologies of Management in the Course of Industrialization*. Nueva York: Harper & Row.
- Bengoa, J. 1988. *Historia Social de la Agricultura Chilena*. Santiago: Sur Editores.
- 1999. *Historia de un Conflicto. El Estado y los Mapuches en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Bermúdez O. 1966. El Salitre de Tarapacá y Antofagasta durante la Ocupación Militar Chilena. *Anales de la Universidad del Norte* 5: 129-182.
- 1984. *Historia del Salitre. Desde la Guerra del Pacífico hasta la Revolución de 1891*. Santiago: Pampa Desnuda.
- 1987. *Breve Historia del Salitre. Síntesis Histórica desde sus Orígenes hasta Medios del Siglo XX*. Santiago: Pampa Desnuda.
- Bieber, L. 1994. La Política Militar Alemana en Bolivia, 1900-1935. *Latin American Research Review* 29(1): 85-106.
- Blakemore, H. 1965. The Chilean Revolution of 1891 and its Historiography. *The Hispanic American Historical Review* XLV(2): 393-421.
- 1974. *British Nitrates and Chilean Politics. 1886-1896: Balmaceda and North*. Londres: The Athlone Press.
- Blau, P. 1974. *La Burocracia en la Sociedad Moderna*. Buenos Aires: Paidós.
- Block, F. 1980. Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. *The Socialist Register* 17: 227-241.
- Bowman, J. y M. Wallerstein. 1983. La Caída de Balmaceda y las Finanzas Públicas en Chile. Nuevos Datos para un Antiguo Debate. *Revista de Ciencia Política* V(1): 99-133.
- Braudel, F. 1984a. *Civilización Material, Economía y Capitalismo. Siglos XV-XVIII. Tomo II: Los Juegos del Intercambio*. Madrid: Alianza.
- 1984b. *Civilización Material, Economía y Capitalismo. Siglos XV-XVIII. Tomo III: El Tiempo del Mundo*. Madrid: Alianza.
- Bravo Lira, B. 1985. *De Portales a Pinochet. Gobierno y Régimen de Gobierno en Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- 1986. *El Presidente en la Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- 1994. *El Absolutismo Ilustrado en Hispanoamérica. Chile (1760-1860): de Carlos III a Portales y Montt*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bravo, F., F. Bulnes y G. Vial. 1991. *Balmaceda y la Guerra Civil*. Santiago: Fundación.
- Brahm, E. 1994. La Discusión en torno al Régimen de Gobierno de Chile (1830-1840). *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 16: 35-56.
- 2003. *Preparados para la Guerra. Pensamiento Militar Chileno bajo Influencia Alemana, 1885-1930*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Brown, J. 1958. The Chilean Nitrate Railways Controversy. *The Hispanic American Historical Review* 38(4): 465-481.

- Burkholder, M. y D. Chandler. 1984. *De la Impotencia a la Autoridad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burkholder, M. y L. Johnson. 2004. *Colonial Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Cabrera, J. 2008. ¿Obligar a Vivir o Resignarse a Morir? En *Por la Salud del Cuerpo: Historia y Políticas Sanitarias en Chile*, compilado por Zárate, M., pp. 35-80. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Campos, F. 1998. *Historia Constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Cariola, C. y O. Sunkel. 1983. *La Historia Económica de Chile, 1830 y 1930. Dos Ensayos y una Bibliografía*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- . 1991. *Un Siglo de Historia económica: 1830-1930*. Santiago: Editorial Universitaria
- Carmagnani, M. 1984. *Estado y Sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Crítica.
- Carpenter, D. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Carrasco, C. 2009. *Banco Central de Chile, 1925-1964. Una Historia Institucional*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Carrera, G. 1999. Del Estado Colonial al Estado Independiente Nacional. En *Historia General de América Latina. Volumen 6: La Construcción de las Naciones Latinoamericanas*, editado por Miño, M. y J. Vázquez, pp. 31-62. Madrid: Trotta-UNESCO.
- Castro, L. 2008. El Estado Chileno, los Agentes Fiscales y el Temprano Ordenamiento Administrativo del Espacio Andino de la Provincia de Tarapacá (1880-1930). *Chungará. Revista de Antropología Chilena* 40(2): 219-233.
- Cejudo, G. 2005. La Disputa por el Control: Las Reformas Administrativas en Estados Unidos Vistas desde la Relación Congreso-Presidencia. *Foro Internacional* 182: 734-760.
- Centeno, M. 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania University Press.
- Chiaramonte, J. 2003. Modificaciones del Pacto Colonial. En *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, coordinado por Annino, A. y F. Guerra, pp. 85-113. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1999a. Estado y Poder Regional: Constitución y Naturaleza de los Poderes Regionales. En *Historia General de América Latina. Volumen 6: La Construcción de las Naciones Latinoamericanas*, editado por Miño, M. y J. Vázquez, pp. 45-160. Madrid: Trotta-UNESCO.
- . 1999b. Estado y Poder Regional: Las Expresiones del Poder Regional, Análisis de Casos. En *Historia General de América Latina. Volumen 6: La Construcción de las Naciones Latinoamericanas*, editado por Miño, M. y J. Vázquez, pp. 161-196. Madrid: Trotta-UNESCO.
- Ciudad, M. 1989. *El Instituto Pedagógico y la Educación Laica*. Santiago: Ediciones de la Gran Logia de Chile.
- Cleaves, P. 1974. *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. Berkeley: University of California Press.
- Cobos, M. 1975. El Régimen de Intendencias en el Reino de Chile. Fase de

- Implementación, 1786-1787. *Revista Chilena de Historia del Derecho* 7: 85-106.
- Collier, S. 1967. *Ideas and Politics of Chilean Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1985. Chile from Independence to the War of Pacific. En *The Cambridge History of Latin America Volume 3: From Independence to c. 1870*, editado por Bethel, L., pp. 583-614. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2005. *Chile, la Construcción de una República, 1830-1865. Política e Ideas*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Collier, S. y W. Sater 1996. *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Correa, S. 1997. Zorobabel Rodríguez, Católico Liberal. *Estudios Públicos* 66: 387-426.
- Correa, S. et al. 2001. *Historia del Siglo XX Chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Couyoumdjian, R. 1992. La Dimensión Internacional de la Revolución de 1891. En *La Época de Balmaceda*, editado por Villalobos, S. et al., pp. 103-121. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Crowther, W. 1973. *Techonological Change as Political Choice. The Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*. Tesis (Doctorado en Ciencia Política), University of California-Berkeley, Estados Unidos.
- 1975. Las Repercusiones de la Profesionalización y de la Asistencia Técnica en el Desarrollo Tecnológico Nacional: La Experiencia Chilena, 1887-1970. *Estudios Sociales* 7: 157-190.
- Cruz-Coke, R. 1995. *Historia de la Medicina Chilena*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Dahl, R. 1961. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Davis, D. 1993. The Dialectic of Autonomy: State, Class, and Economic Crisis in Mexico, 1958-1982. *Latin American Perspectives* 20(3): 46-75.
- De la Fuente, T. 1899. *Estudio sobre Caminos i Correos*. Memoria de prueba (Licenciatura en Leyes y Ciencias Políticas), Universidad de Chile, Chile.
- De León, C. 1964. Las Capas Medias en la Sociedad Chilena del Siglo XIX. *Anales de la Universidad de Chile* 132: 51-95.
- Dedieu, J. 2000. La Nueva Planta en su Contexto. Las Reformas del Aparato del Estado en el Reinado de Felipe V. *Manuscripts* 18: 113-139.
- Delegación Fiscal de Salitreras. 1892. *Memoria acerca de la Condición Actual de la Propiedad Salitrera en Chile. Exposición Relativa al Mejor Aprovechamiento de los Salitrales del Estado Presentada al Señor Ministro de Hacienda por el Delegado Fiscal de Salitrera*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). 2003. *La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 75 Años. Una Mirada Histórica*. Santiago: DIPRES.
- Díaz, J., R. Lüders y G. Wagner. 1998. *Economía Chilena 1810-1995: Evolución Cuantitativa del Producto Total Sectorial*. Documento de Trabajo 186. Santiago: Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Donoso, R. 1946. *Las Ideas Políticas en Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Donoso, C. 2000. De la Compañía de Teléfonos de Edison a la Compañía de Teléfonos de Chile: Los Primeros 50 Años de la Telefonía Nacional, 1880-1930. *Historia* 33: 101-139.
- 2011. Los Ferrocarriles Salitreros como Factor de Desarrollo Temprano en Tarapacá (1858-1873). *Historia* 396 1: 51-76.

- Edwards Vives, A. 1928. *La Fronda Aristocrática en Chile*. Santiago: Imprenta Nacional.
- 1972. *La Organización Política de Chile, 1810-1833*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Ellis, R. 1992. Pluralist Political Science & “The State”: Distinguishing between Autonomy & Coherence. *Polity* 24(4): 569-589.
- Encina, F. 1934. *Portales* (2 tomos). Santiago: Editorial Nascimento.
- 1949a. *Historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1891. Tomo XII*. Santiago: Editorial Nascimento.
- 1949b. *Historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1891. Tomo XIII*. Santiago: Editorial Nascimento.
- 1950. *Historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1891. Tomo XV*. Santiago: Editorial Nascimento.
- 1952. *Historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1891. Tomo XX*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Egaña, M. 2000. *La Educación Primaria Popular en el Siglo XIX en Chile*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, LOM.
- Espinoza, E. 1897. *Jeografía Descriptiva de la República de Chile*. Santiago: Imprenta i encuadernación Barcelona.
- Estefane, A. 2004. "Un Alto en el Camino para Saber cuántos Somos...": Los Censos de Población y la Construcción de Lealtades Nacionales. Chile, Siglo XIX. *Historia* 37(1): 33-59.
- 2012. Burócratas Ambulantes. Movilidad y Producción de Conocimiento Estadístico en Chile, 1860-1873. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública* XI(17): 123-146.
- Estrada, B. 1993. La Política Migratoria del Gobierno de Balmaceda. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 73-83. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eyzaguirre, J. 1945. *O'Higgins* (2 tomos). Santiago: Zig-Zag.
- 1998. *Historia de las Instituciones Políticas y Sociales de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Fernández, J. 2009. Von der Kollaboration mit dem Staat zum Regionalem Protest: Die Junta de Minería von Copiapó un der Ursprung des Bürgerkriegs 1859. En *Regieren an der Peripherie. Amerika Zwischen Kolonien und Unabhängigen Republiken*, editado por Rinke, S., M. Contreras y L. Hölck, pp. 181-209. Stuttgart: Akademischer Verlag Stuttgart.
- Ferraro, A. 2006. Control Parlamentario sobre la Implementación de Políticas Públicas. El (Escaso) Aporte del Congreso a la Eficiencia Administrativa en América Latina. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 8: 80-111.
- Fetter, F. 1937. *La Inflación Monetaria en Chile*. Santiago: Universidad de Chile.
- Fischer, F. 1999. *El Modelo Prusiano y las Fuerzas Armadas de Chile, 1885-1945 (Ensayos)*. Pécs: University Press.
- Fisher, J. 1981. *Gobierno y Sociedad en el Perú Colonial: El Régimen de Intendencias, 1784-1814*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Fundación Presidente Balmaceda. 1972. *Visión y Verdad sobre Balmaceda*. Santiago: Fundación Presidente Balmaceda.
- Gallo, C. 1997. The Autonomy of Weak States: States and Classes in Primary Export Economies. *Sociological Perspectives* 40(4): 639-660.
- Garaibeh, H. 1987. Government Income Sources and the Development of the Taxation System – the Case of Jordan, Egypt, and Kuwait. En *The Rentier State*, editado por Beblawi, H. y G. Luciani, pp. 194-210. Londres: Croom Helm.
- García-Huidobro, C. 2005. *Los Conflictos entre la Iglesia y el Estado en Chile y la Vacancia Arzobispal (1878-1886)*. Tesis (Licenciatura en Historia), Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile
- 2009. *Yo, Montt*. Santiago: Ediciones B.
- Gazmuri, C. 1979. *Testimonios de una Crisis. Chile, 1900-1925*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Geddes, B. 1990. “State” Autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics* 22(2): 217-235.
- Gilbert, J. y C. Howe. 1991. “State vs. Society”: Theories of the State and New Deal Agricultural Policies. *American Sociological Review* 56(2): 204-220.
- Gold, D., C. Lo y E. Wright. 1999. Recientes Desarrollos en la Teoría Marxista del Estado Capitalista. En *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, editado por Sonntag, H. y H. Valecillos, pp. 23-61. México: Siglo XXI Editores.
- Góngora, A. 1995. La Epidemia del Cólera en Santiago, 1886-1888. *Dimensión Histórica de Chile* 10: 108-134.
- Góngora, M. 1975. *Studies in the Colonial History of Spanish America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1981. *Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones La Ciudad.
- Gouldner, A. 1954. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe: Free Press.
- Guajardo, G. 2007. *Tecnología, Estado y Ferrocarriles en Chile, 1850-1950*. México: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 2008. Cambios Tecnológicos y Proyectos Económicos en las Fuerzas Armadas de Chile, 1860-1930. *Historia* 41(2): 371-412.
- 2010. Raúl Simón Bernard (1893-1969): Ingeniería y Estado en Chile. En *La Situación Económico-Política de los Ferrocarriles del Estado*, de Simon Bernard, R., pp. IX-XXXVIII. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.
- Guerra, F. 2003. El Ocaso de la Monarquía Hispánica: Revolución y Desintegración. En *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, coordinado por Annino, A. y F. Guerra, pp. 117-151. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. 1994. *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grez, S. 1992. Balmaceda y el Movimiento Popular. En *La Época de Balmaceda*, editado por Villalobos, S. et al., pp. 71-101. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Ham, C. y M. Hill. 1984. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Nueva York: Wheatsheaf Books.
- Hamilton, N. 1981. State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America. *The British Journal of Sociology* 32(3): 305-329.
- 1983. *México: Los Límites de la Autonomía del Estado*. México: Era.

- Hecló, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven. Yale University Press.
- Heise, J. 1974. *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925. Tomo I*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- 1979. *150 Años de Vida Institucional*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- 1982. *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925. Tomo II. Democracia y Gobierno Representativo en el Período Parlamentario*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Hernández, R. 1930. *El Salitre. Resumen Histórico desde su Descubrimiento y Explotación*. Valparaíso: Fisher Hermanos.
- Herrera, P. 2002. La Cuestión de Arauco. Un problema de Dignidad Nacional Durante el Siglo XIX. En *Los proyectos Nacionales en el Pensamiento Político y Social Chileno del Siglo XIX*, compilado por Loyola, M. y S. Grez, pp. 75-93. Santiago: Ediciones UCSH.
- Hirschmann, A. 1973. *Journeys Toward Progress: Studies in Economic Policy-Making in Latin America*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- Hooks, G. 1990. From an Autonomous to a Captured State Agency: The Decline of the New Deal in Agriculture. *American Sociological Review* 55(1): 29-43.
- Ibarrola, B. 2004. *El Ejército de Balmaceda: Modernización y Crisis. Las Fuercas Chilenas de Mar y Tierra, 1884-1890*. Tesis (Doctorado en Estudios Latinoamericanos), Instituto Universitario Ortega y Gasset, España.
- Illanes, M. 1993. “En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia,(...)” *Historia Social de la Salud Pública. Chile 1880/1973*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria.
- 2003. *Chile Des-Centrado. Formación Socio-Cultural Republicana y Transición Capitalista (1810-1910)*. Santiago: LOM.
- 2004. Política Social y Modelos de Desarrollo: Puntos de Saturación Histórica. Chile, 1924-2003. *Dimensión Histórica de Chile* 19: 149-204.
- Instituto Geográfico Militar (IGM). 2011. *Atlas Geográfico para la Educación*. Santiago: Instituto Geográfico Militar.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2001. *Chile: Historia de la División Político-Administrativa*. Santiago: INE.
- Jacoby, H. 1973. *The Bureaucratization of the World*. Berkeley: University of California Press.
- Jáksic, I. y Serrano, S. 2010. El Gobierno y las Libertades: La Ruta del Liberalismo Chileno en el Siglo XIX. *Estudios Públicos* 118: 69-105.
- Jessop, B. 2007. *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity.
- Jobet, J. 1951. *Ensayo Crítico del Desarrollo Económico-Social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria
- Jocelyn-Holt, A. 1991. Liberalismo y Modernidad. Ideología y Simbolismo en el Chile Decimonónico: Un Marco Teórico. En *La Revolución Francesa y Chile*, editado por Krebs, R. y C. Gazmuri, pp. 303-333. Santiago: Editorial Universitaria.
- 1992. *La Independencia de Chile: Tradición, Modernización y Mito*. Madrid: MAPFRE.
- 1993. La Crisis de 1891: Civilización Moderna versus Modernidad Desenfrenada. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 23-35. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- 1998. El Liberalismo Moderado Chileno. Siglo XIX. *Estudios Públicos* 69: 439-485.

- 1999a. *El peso de la noche. Nuestra Frágil Fortaleza Histórica*. Santiago, Planeta.
- 1999b. 'La República de la Virtud': Repensar la Cultura Chilena de la Época de la Independencia. En *Independence and Revolution in Spanish America: Perspectives and Problems*, editado por McFarlane y E. Posada-Carbó, pp. 154-176. Londres: University of London.
- Jofré, J., R. Lüders y G. Wagner. 2000. *Economía Chilena 1810-1995: Cuentas Fiscales*. Documento de Trabajo 188. Santiago: Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Johnson, J. 1948. *Pioneer Telegraphy in Chile, 1852-1876*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaplan, M. 1985. *Aspectos del Estado en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kay, C. 1980. *El Sistema Señorial Europeo y la Hacienda Latinoamericana*. México: Ediciones Era.
- Kinsbruner, J. 1968. *Bernardo O'Higgins*. Nueva York: Twayne Publishers.
- Krasner, S. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- La Palombara, J. 1963. Bureaucracy and Political Development: Notes, Queries, and Dilemmas. En *Bureaucracy and Political Development*, editado por La Palombara, J., pp. 34-61. Princeton: Princeton University Press.
- Labarca, A. 1939. *Historia de la Enseñanza en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Laval, E. 2003. El Cólera en Chile (1886-1888). *Revista Chilena de Infectología* 20(especial): 86-88.
- Lefort, C. 1984. ¿Qué es la Burocracia? En *Teoría de la Burocracia Estatal*, compilado por Oszlak, O., pp. 17-53. Buenos Aires: Paidós.
- León, L. 2005. *Araucanía: La Violencia Mestiza y el Mito de la "Pacificación", 1880-1900*. Santiago: UNICIS.
- Lerner, B. 1979. La Teoría Marxista Clásica y el Problema de la Burocracia. *Revista Mexicana de Sociología* 41(4): 1317-1334.
- Letelier, V. 1891. *La Tiranía y la Revolución. Ó sea, Relaciones de la Administración con la Políticas Estudiadas a la Luz de los Últimos Acontecimientos. Lección Inaugural del Curso de Derecho Administrativo en el Corriente Año*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- 1940. *El Instituto Pedagógico*. Santiago: Ediciones del Instituto Cultural Germano-Chileno.
- 1980. Ellos y Nosotros, o sea los Liberales y los Autoritarios. En *Pensamiento Positivo Latinoamericano*, editado por Zea, L., pp. 357-377. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Levine, R. 2002. The Withering Away of the Welfare State? Class, State, and Capitalism. En *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered*, editado por Aronowitz y P. Bratsis, pp. 170-184. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- López-Alves, F. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- López Pintor, R. 1972. *Development Administration in Chile. Structural, Normative, and Behavioral Constraints to Performance*. Tesis (Doctorado en Ciencia Política), University of North Carolina Chapel-Hill, Estados Unidos.
- Lorenzo, S., G. Harris y N. Vásquez. 2000. *Vida, Costumbres y Espíritu Empresarial de los Porteños. Valparaíso en el Siglo XIX*. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.

- Loveman, B. 2001. *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Loveman, B. y E. Lira. 1999. *Las Suaves Cenizas del Olvido. Vía Chilena de Reconciliación Política, 1814-1932*. Santiago: LOM.
- Lynch, J. 1962. *Administración Colonial Española. 1782-1820. El Sistema de Intendencias en el Virreinato del Río de La Plata*. Buenos Aires: EUDEBA.
- 1989. *Bourbon Spain, 1700-1808*. Oxford: Blackwell.
- 1994. *Latin American Revolutions, 1808-1826: Old and New World Origins*. Norman: University of Oklahoma Press.
- 1999. Los Factores Estructurales: La Crisis del Orden Colonial. En *Historia General de América Latina. Volumen 5: La Crisis Estructural en Sociedades Implantadas*, editado por Carrera, G. y J. Lombardi, pp. 31-54. Madrid: Trotta-UNESCO.
- Mamalakis, M. 1989. *Historical Statistics of Chile. Volume 6: Government Services and Public Sector and a Theory of Services*. Westport: Greenwood Press.
- Mann, M. 1993. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2003. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. En *State/Space. A Reader*, editado por Brenner, N., B. Jessop y M. Jones, pp. 52-64. Oxford: Blackwell.
- 2008. Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development* 43(3-4): 355-365.
- Martínez, G. 1991. Desarrollo Económico y Modernización en la Época de Balmaceda. En *La Época de Balmaceda*, editado por Villalobos, S. et al., pp. 55-69. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Martner, D. 1929. *Historia de Chile. Historia Económica*. Santiago: Establecimientos Gráficos de Balcells.
- Marx, K. 2007. *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Longseller.
- Marx, K. y F. Engels. 2007. *Manifiesto del Partido Comunista*. Buenos Aires: Longseller.
- Mazzuca, S. 2012. Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (Una Vez Más) los Poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política* 32(3): 545-560.
- McEvoy, C. 2006. Chile en el Perú: Guerra y Construcción Estatal en Sudamérica, 1881-1884. *Revista de Indias* 66(236): 195-216.
- Mellafe, R. 1988. *Reseña Histórica del Instituto Pedagógico*. Santiago: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.
- Migdal, J. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Miliband, R. 1969. *The State in Capitalist Society*. Nueva York: Basic Books.
- 1977. *Marxism and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- 1983. *Class Power and State Power*. Londres: Verso.
- Millar, R. 1994. *Políticas y Teorías Monetarias en Chile, 1810-1925*. Santiago: Ediciones de la Universidad Gabriela Mistral.
- Mitchell, T. 1991. The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *The American Political Science Review* 85(1): 77-96.
- Monteon, M. 1982. *Chile in the Nitrate Era. The Evolution of Economic Dependence, 1880-1930*. Londres: University of Wisconsin Press.
- Montt, J. 1891. *Exposition of the Illegal Acts of Ex-President Balmaceda which Caused the Civil War in Chile*. Washington: Gibson Bros.

- Montt, S. 2004. Balmaceda y la Nitrate Railways Company: La Primera Gran Controversia Regulatoria en Chile y su Impacto en la Guerra Civil de 1891. *Revista de Derecho Administrativo Económico* 13: 65-122.
- Morales, I. 2012. Chile y la Confederación Perú-Boliviana a partir de una Discusión Historiográfica. *Intus-Legere Historia* 6(2): 95-114.
- Mouzelis, N. 1967. *Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*. Chicago: Aldine.
- Muñoz, M. 1993. El Partido Conservador y su Postura ante la Educación Secundaria. Ministerio de Abdón Cifuentes (1871-1873). *Historia* 27: 377-423.
- Murdock, C. 1995. Physicians, the State and Public Health in Chile, 1881-1891. *Journal of Latin American Studies* 27(3): 551-567.
- 2000. *Strategic Mercies: Physicians, the State and Public Health in Chile, 1875-1910*. Tesis (Doctorado en Historia), University of Connecticut, Estados Unidos.
- Murillo, A. 1883. *Vacunación Obligatoria. Discurso Pronunciado en la Cámara de Diputados (Sesión del 6 de julio de 1883)*. Santiago: Imprenta La República.
- 1886. *Precauciones que Deben Tomarse en Caso de una Epidemia de Cólera*. Santiago: Imprenta de El Progreso.
- 1898. *El Servicio de Vacuna en Chile*. Santiago: Imprenta de Emilio Pérez L.
- Nabuco, J. 2000. *Balmaceda*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Navarrete, M. 1993. *Balmaceda en la Poesía Popular, 1886-1896*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Nazer, R. 1999. Las Finanzas Municipales Chilenas: 1833-1887. *Historia* 32: 265-314.
- Nervo Codato, A. y R. Monseff Perissinotto. 2002. The State and Contemporary Political Theory: Lessons from Marx. En *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered*, editado por Aronowitz y P. Bratsis, pp. 53-72. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Nettl, J. 1968. The State as a Conceptual Variable. *World Politics* 20(4): 559-592.
- Nordlinger, E. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nunn, F. 1970. Emil Körner and the Prussianization of the Chilean Army: Origins, Process, and Consequences, 1885-1920. *The Hispanic American Historical Review* 50(2): 300-322.
- 1983. *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Núñez, J. 1993. La Política Militar del Presidente Balmaceda. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 65-71. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- 2003. *1891 Crónica de la Guerra Civil*. Santiago: LOM.
- O'Brien, T. 1982. *The Nitrate Industry and Chile's Crucial Transition, 1870-1891*. Nueva York. Nueva York University Press.
- O'Donnell, G. 1988. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.
- Olivos, J. 1892. *La Matanza de Lo Cañas*. Santiago: Imprenta Barcelona.
- Ortega, L. 1984. *Los Empresarios, la Política y los Orígenes de la Guerra del Pacífico*. Santiago: FLACSO Chile.
- (ed.). 1993. *La Guerra Civil de 1891: 100 Años Hoy*. Santiago: Ediciones Universidad de Santiago de Chile.

- 2005. *Chile en Ruta al Capitalismo. Cambio, Euforia y Depresión, 1850-1880*. Santiago: LOM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Ossa, M. 1904. *Provisión de Empleos*. Memoria de Prueba (Licenciatura en Leyes y Ciencias Políticas), Universidad de Chile, Chile.
- Oszlak, O. 1982. *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Ediciones de Belgrano.
- Overeem, P. 2005. The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administration. *Administrative Theory & Praxis* 27(2): 311-329.
- 2010. *The Politics-Administration Dichotomy: A Reconstruction*. Tesis (Doctorado en Administración Pública), Universiteit Leiden, Holanda.
- Overeem, P. y M. Rutgers. 2003. Three Roads to Politics and Administration: Ideational Foundations of the Politics/Administration Dichotomy. En *Retracing Public Administration*, editado por Rutgers, M., pp. 161-184. Amsterdam: Elsevier.
- Pal, L. 1986. Relative Autonomy Revisited: The Origins of Canadian Unemployment Insurance. *Canadian Journal of Political Science/ Revue Canadienne de Science Politique* 1: 71-92.
- Pérez, H. 1921. *Organización y Atribuciones de los Ministerios de Estado*. Memoria de Prueba (Licenciatura en Leyes y Ciencias Políticas), Universidad de Chile, Chile.
- Pérez de Arce, H. 1884. *El Administrador Público o sea Estudios sobre Principios Jenerales*. Santiago: Imprenta Victoria.
- 1896. *Tratado de Administración Pública Aplicado al Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile*. Santiago: Imprenta de La Gaceta.
- Pérez Díaz, V. 1978. *State, Bureaucracy and Civil Society: A Critical Discussion of the Political Theory of Karl Marx*. Londres: Macmillan.
- Peters, G. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. Londres: Routledge.
- 2003. *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Petras, J. 1969. *Política y Fuerzas Sociales en el Desarrollo Chileno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Pietschmann, H. 1989. *El Estado y su Evolución al Principio de la Colonización Española en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 2003. Los Principios Rectores de Organización Estatal en las Indias. En *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, coordinado por Annino, A. y F. Guerra, pp. 47-84. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1996. *Las Reformas Borbónicas y el Sistema de Intendencias en Nueva España. Un Estudio Político Administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pino, J. inédito. *Dificultades en la Instalación y Funcionamiento del Registro Civil, 1885-1889*. Seminario de Licenciatura (Carrera de Administración Pública), Universidad de Chile.
- Pinto, A. 1959. *Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria.
- 1971. Desarrollo Económico y Relaciones Sociales. En *Chile Hoy*, editado por Pinto, A. et al., pp. 5-52. Santiago: Siglo XXI Editores.
- Pinto Lagarrigue, F. 1991. *Balmaceda y los Gobiernos Seudo-Parlamentarios*. Santiago, Editorial Andrés Bello.

- Pinto, J. 1993. Morir en la Frontera. La Araucanía en Tiempos de Balmaceda. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 127-155. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Pinto, S. et al. 1977. *Antecedentes Históricos de la Contraloría General de la República*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Pizarro, C. 1971. *La Revolución de 1891. La Modernización*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Poulantzas, N. 1978. *Political Power and Social Classes*. Londres: Verso.
- Prechel, H. 1990. Steel and the State: Industry Politics and Business Policy Formation, 1940-1989. *American Sociological Review* 55(5): 648-668.
- Pressman, J. y A. Wildavsky. 1973. *Impelementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Los Angeles: University of California Press.
- Quezada, A. 1893. La Reorganización Administrativa en Chile. *Anales de la Universidad de Chile* LXXXIV: 291-305.
- Quiroga, P. y C. Maldonado. 1988. *El Prusianismo en las Fuerzas Armadas Chilenas. Un Estudio Histórico*. Santiago: Editorial Documentas.
- Raadschelders, J. 1998. *Handbook of Administrative History*. New Brunswick: Transaction.
- Raczinsky, D. 1995. Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena. En *Políticas Económicas y Sociales en Chile Democrático*, editado por Vial, J., D. Raczinsky y C. Pizarro, pp. 217-255. Santiago: CIEPLAN.
- Ramírez Necochea, H. 1969. *Balmaceda y la Contrarrevolución de 1891*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Remmer, K. 1984. *The Chilean Military under Authoritarian Rule, 1973-1987*. New Mexico: University of New Mexico Press.
- Rey, M. 2008. La Educación Militar en Colombia entre 1886 y 1907. *Historia Crítica* 35: 150-175.
- Reyes, E. 1993. Los Trabajadores del Área Salitrera, La Huelga General de 1890 y Balmaceda. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 85-107. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Riggs, F. 1963. Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View. En *Bureaucracy and Political Development*, editado por La Palombara, J., pp. 120-167. Princeton: Princeton University Press.
- Rivas Vicuña, M. 1964. *Historia Política y Parlamentaria de Chile*. Santiago: Ediciones de la Biblioteca Nacional.
- Rodríguez, J. 1921. *Balmaceda y el Conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo* (2 tomos). Santiago: Imprenta Gutenberg.
- Rosenbloom, D. 2000. *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Ross, C. 2003. *Poder, Mercado y Estado. Los Bancos en el Siglo XIX*. Santiago: LOM.
- Rueschemeyer, D. y P. Evans. 1985. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. En *Bringing the State Back In*, editado por Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol, pp. 44-77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rutgers, M. 2000. Public Administration and the Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective. *Administrative Theory & Praxis* 22(2): 287-308.

- Sagredo, R. 1993. Balmaceda y los Orígenes del Intervencionismo Estatal. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 36-48. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- 1997. Chile: 1823-1831 El Desafío de la Administración y Organización de la Hacienda Pública. *Historia* 30: 287-312.
- 1998. La “Idea” Geográfica de Chile en el Siglo XIX. *Mapocho* 44: 123-164.
- 2000. Prácticas Políticas: Chile, 1870-1886. *Estudios Públicos* 78: 209-242.
- 2001a. *La Gira del Presidente Balmaceda al Norte. El Inicio del “Crudo y Riguroso Invierno de su Quinquenio”*. Santiago: LOM-Universidad Arturo Prat-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- 2001b. *Vapor al Norte, Tren al Sur. El Viaje Presidencial Como Práctica Política en Chile, Siglo XIX*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Sagredo, R. y E. Devés. 1991. *Discursos de José Manuel Balmaceda. Iconografía* (3 tomos). Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Salas Edwards, R. 1925. *Balmaceda y el Parlamentarismo. Un Estudio de Psicología Política Chilena* (2 tomos). Santiago: Sociedad Imprenta y Litografía Universo.
- Salazar, G. 1993. Crisis en la Altura, Transición en la Profundidad: La Época de Balmaceda y el Movimiento Popular. En *La Guerra Civil de 1891. 100 Años Hoy*, editado por Ortega, L., pp. 171-195. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- 1998. “El Municipio Cercenado” (La Lucha por la Autonomía de la Asociación Municipal en Chile, 1914-1973). En *Autonomía, Espacio y Gestión. El Municipio Cercenado*, editado por Salazar, G. y J. Benítez, pp. 5-60. Santiago: LOM.
- 2005. *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los “Pueblos, Militarismo Ciudadano, Golpismo Oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- 2009. *Mercaderes, Empresarios y Capitalistas (Chile, Siglo XIX)*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Salazar, G. y J. Pinto. 1999. *Historia Contemporánea de Chile II. Actores, Identidad y Movimiento*. Santiago: LOM.
- Salinas, M., T. Cornejo y C. Saldaña. 2005. *¿Quiénes Fueron los Vencedores? Elite, Pueblo y Prensa Humorística de la Guerra Civil de 1891*. Santiago: LOM.
- Salinas, R. 1983. Salud, Ideología y Desarrollo Social en Chile- 1830-1859. *Cuadernos de Historia* 3: 99-126.
- San Francisco, A. 2004. Julio Bañados Espinosa (1858-1899): El constituyente del Presidente José Manuel Balmaceda. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* LXX (113): 333-385.
- 2005. La Historia por Encargo. El Presidente Balmaceda, Julio Bañados Espinosa y la Guerra Civil Chilena de 1891. En *Balmaceda, su Gobierno y la Revolución de 1891*, Bañados Espinosa, J., pp. XI-LXIV. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- 2006. Las Cartas del Destierro de Julio Bañados Espinosa, 1891-1894. El Personaje, los Documentos y el Contexto Histórico-Político. En *Cartas del Destierro, 1891-1894*, editado por Vigneaux, P., XI-LXVI. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- 2007a. Apogeo y Decadencia del Presidente de la República. El caso de José Manuel Balmaceda, 1886-1891. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* LXXIII (116): 439- 467.
- 2007b. *La Guerra Civil de 1891. La Irrupción Política de los Militares en Chile. Tomo I* Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- 2008. *La Guerra Civil de 1891. Chile, un País, Dos Ejércitos. Tomo II*. Santiago:

- Centro de Estudios Bicentenario.
- Sanhueza, C. y H. Guendermann. 2009. Capatales, Estado Rentista y Cambio Social Atacameño en las Regiones Interiores de Antofagasta (1879-1928). *Universum* 24(1): 218-246.
- Sánchez, J. 2009. El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana. *Gestión y Política Pública* XVIII(1): 67-105.
- Sater, W. 1986. *Chile and the War of the Pacific*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Sater, W. y H. Herwig. 1999. *The Grand Illusion: The Prussianization of the Chilean Army*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Scully, T. 1992. *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. Santiago: CIEPLAN.
- Serrano, S. 2003. La Ciudadanía Examinada: El Control Estatal de la Educación en Chile, 1810-1870. En *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, coordinado por Annino, A. y F. Guerra, pp. 550-564. México: Fondo de Cultura Económica.
- 2000 La Estrategia Conservadora y la Consolidación del Orden Liberal en Chile, 1860-1890. En *Constitucionalismo y Orden Liberal. América Latina 1850-1920*, coordinado por Carmagnani, M., pp. 121-154. Torino: Otto Editore.
- 2008. *¿Qué Hacer con Dios en la República? Política y Secularización en Chile (1845-1885)*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Shambayati, H. 1994. The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran. *Comparative Politics* 26(3): 307-331.
- Silberman, B. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Silva, F. 1967. Los Ferrocarriles Salitreros de Tarapacá Durante el Gobierno de Santa María. *Historia de las Instituciones Políticas y Sociales* 1: 43-120.
- Silva, F. 1974a. *Pensamiento de Balmaceda*. Santiago: Editora Nacional Gabriela Mistral.
- 1974b. La Organización Nacional. En *Historia de Chile*, de Villalobos, S. et al., pp. 453-578. Santiago: Editorial Universitaria.
- 2005. Intendentes, Gobernadores, Subdelegados y Municipios: Una Aproximación al Ejercicio del Poder durante los Gobiernos de Santa María y Balmaceda. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* LXXI(114): 267-298.
- Silva, P. 2008. *In the Name of Reason. Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Skocpol, T. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1985. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En *Bringing the State Back In*, editado por Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol, pp. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, H. 2006. *Authority over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America*. Tesis (Doctorado en Ciencia Política), Harvard University, Estados Unidos.
- 2009. The Sources of Infrastructural Power. Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education. *Latin American Research Review* 44(2): 158-180.
- Smith, M. 1993. *Pressure, Power and Policy: State and Policy Networks in Britain and the United States*. Nueva York: Harvester Wheatsheaf.

- Stabili, M. Jueces y Justicia en el Chile Liberal. En *Constitucionalismo y Orden Liberal. América Latina 1850-1920*, coordinado por Carmagnani, M., pp. 227-257. Torino: Otto Editore.
- Stepan, A. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Stuven, A. 2000. *La Seducción de un Orden. Las Elites y la Construcción de Chile en las Polémicas Culturales y Políticas del Siglo XIX*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- 2002. Republicanismo y Liberalismo en la Primera Mitad del Siglo XIX: ¿Hubo Proyecto Liberal en Chile? En *Los proyectos Nacionales en el Pensamiento Político y Social Chileno del Siglo XIX*, compilado por Loyola, M. y S. Grez, pp. 61-73. Santiago: Ediciones UCSH.
- Subercaseaux, B. 1997. *Historia de las Ideas y de la Cultura en Chile. Tomo II Fin de siglo: La Época de Balmaceda*. Santiago, Editorial Universitaria.
- Svara, J. 1998. The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review* 58(1): 51-58.
- 2006. Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis* 28(1): 121-139.
- Szymanski, A. 1978. *The Capitalist State and Politics of Class*. Cambridge: Winthrop Publishers.
- Tilly, C. 1985. War Making and State Making as Organized Crime. En *Bringing the State Back In*, editado por Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol, pp. 169-191. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1990. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell.
- Therborn, G. 1978. *What Does the Ruling Class Do When It Rules?: State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism, and Socialism*. Londres: NLB.
- Thomson, I y D. Angerstein. 1997. *Historia del Ferrocarril en Chile*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- 2005. *La Nitrate Railways Co. Ltd. La Pérdida de sus Derechos Exclusivos en el Mercado del Transporte de Salitre y su Respuesta a Ella*. *Historia* 38(1): 85-112.
- Torstendahl, R. 1991. *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880-1985*. Londres: Routledge.
- Trimberger, E. 1978. *Revolutions from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick: Transaction.
- Uricoechea, F. 1980. *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*. Berkeley: University of California Press.
- Urzúa, G. 1970. *Evolución de la Administración Pública Chilena (1818: 1868)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Urzúa, G. y A.M. García. 1971. *Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Valenzuela, J. S. 1985. *Democratización Vía Reforma. La Expansión del Sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES.
- Valenzuela, A. y S. Valenzuela. 1983. Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el Caso de Chile. *Estudios Públicos* 12: 8-39.
- Valocchi, S. 1989. The Relative of the State and the Origins of British Welfare Policy. *Sociological Forum* 4(3): 349-365.

- Venegas, A. 1910. *Sinceridad. Chile íntimo en 1910, por el Dr. J. Valdés Cange*, Santiago: Imprenta Universitaria.
- Vial, G. 2009. *Chile, Cinco Siglos de Historia. Desde los Primeros Pobladores Prehispánicos hasta el 2006. Tomo I*. Santiago: Zig-Zag.
- Vila Villar, E. 1999. El Poder del Consulado Sevillano y los Hombres de Comercio en el Siglo XVII: Una Aproximación. En *Relaciones de Poder y Comercio colonial*, editado por Vila Villar, E. y A. Kuethe, pp. 3-34. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Villalobos, S. 1974. Los Comienzos de la República. En *Historia de Chile*, de Villalobos, S. et al., pp. 403-452. Santiago: Editorial Universitaria.
- 1991. La Perturbación Momentánea de 1891. En *La Época de Balmaceda*, editado por Villalobos, S. et al., pp. 13-22. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Vitale, L. 1973. *Interpretación Marxista de la Historia de Chile. Tomo III: La Independencia Política, la Rebelión de las Provincias y los Decenios de la Burguesía Comercial y Terrateniente*. Santiago: Prensa Latinoamericana.
- 1993. *Interpretación Marxista de la Historia de Chile. Tomo IV: Ascenso y Declinación de la Burguesía Minera. De Pérez a Balmaceda (1861-1891)*. Santiago: LOM.
- Volk, S. 1993. Mine Owners, Moneylenders, and the State in Mid-Nineteenth-Century Chile: Transitions and Conflicts. *The Hispanic American Historical Review* 73 (1): 67-98.
- Wallerstein, I. 1979. *El moderno Sistema Mundial. La Agricultura Capitalista y los Orígenes de la Economía-Mundo Europea en el siglo XVI*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Weber, M. s/f. *¿Qué es la Burocracia?* Sin ciudad: Sin editorial. Disponible en: <http://sociologia.fsoc.uba.ar/documentos/lecturas/Weber_burocracia.pdf> [1-5-2007].
- Weber, M. 1992. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weir, M. y T. Skocpol. 1985. State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. En *Bringing the State Back In*, editado por Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol, pp. 107-163. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, L. 1998. *The Myth of Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Williamson, E. 2009. *The Penguin History of Latin America*. Londres: Penguin Books.
- Wright Mills, C. 1956. *The Power Elite*. Londres: Oxford University Press.
- Yrarrázaval, J. 1940. *El Presidente Balmaceda* (2 tomos). Santiago: Editorial Nascimento.
- 1963. *La Política Económica del Presidente Balmaceda*. Santiago: Academia Chilena de la Historia.
- Zeitlin, M. 1984. *The Civil War in Chile (or The Bourgeois Revolutions that never were)*. Princeton: Princeton University Press.

SAMENVATTING

Chileens en internationaal literatuuronderzoek wijst onmiskenbaar uit dat het negentiende-eeuwse Chili kan worden aangemerkt als een geval van vroege staatsvorming. Diverse verklaringen zijn genoemd voor deze situatie, zoals het bestaan van een economisch en geografisch homogene heersende klasse. Deze klasse nam een dominante positie in tijdens zowel de koloniale als de Republikeinse periode, waardoor zij al vroeg controle kon nemen over het bestuurlijke apparaat.

Het wordt algemeen verondersteld dat als gevolg van deze situatie een sterke staat werd gevormd (1830-1861), gekenmerkt door een machtige president. Dankzij de invloed van deze sterke staat kon een politieke orde worden ingesteld die een terugkeer naar de politieke ‘anarchie’ van de jaren 1820 voorkwam. Niettemin ontstond halverwege de negentiende eeuw wat Mario Góngora het “instinctieve liberalisme van de Chileense elite” heeft genoemd. Tijdens de regeerperiode van Manuel Montt (1851-1861) vormden zich politieke partijen die het zogenaamde presidentiële autoritarisme bestreden, met name de overheidsinmenging in de verkiezingen. In de decennia daarop kreeg het parlement diverse bevoegdheden toebedeeld die de macht van de uitvoerende macht inperkten. Op deze manier ontwikkelde het regeringsstelsel zich volgens de maatstaven van een liberaliseringsproces tot het moment van de val van de Parlementaire Republiek (1861-1924).

In augustus 1891 bevond Chili zich in de eindfase van de burgeroorlog die het land dat gehele jaar in de greep had gehouden. President José Manuel Balmaceda (1886-1891) besloot het parlement in oktober 1890 te ontheffen, nadat hij niet in staat was gebleken om na twee jaar van onenigheden een overeenkomst te bereiken met de oppositie. In januari 1891 zag de President zich vervolgens geconfronteerd met het feit dat hij niet over de wettelijke bevoegdheid beschikte om de begroting voor het lopende jaar goed te keuren noch om toestemming te geven voor de aanstelling van personeel voor de strijdkrachten – een maatregel waarmee het parlement de regering sinds halverwege de negentiende eeuw had gedwongen rekening te houden met de belangen van de heersende klasse. Hij besloot hierop het land *de facto* te regeren met behulp van presidentiële verordeningen onder het mom dat zijn belangrijkste taak als president niet was om de wil van het parlement in te

willigen maar om de publieke orde te handhaven. In de daaropvolgende maanden zag Balmaceda zich gedwongen een militair conflict aan te gaan met een groot deel van het parlement, dat zich inmiddels had hergegroepeerd als regeringsraad in de noordelijke stad Iquique en hem beschuldigde van het schenden van de Grondwet.

Deze oorlog was het hoogtepunt van een roerige periode in Chili. In 1883 versloeg het land de Peruaanse en Boliviaanse legers in de Pacifische Oorlog (1879-1883, ook wel Salpeteroorlog genoemd) en kreeg hiermee bezit over twee nieuwe provincies in het Noorden en het wereldwijde monopolie op de productie van salpeter. Na de oorlog beleefde Chili een periode van economische voorspoed. Balmaceda deed zijn voordeel hiermee en voerde een beleid van publieke investeringen in onderwijs en openbare werken, hetgeen hem erkenning van het volk opleverde in de eerste jaren van zijn bewind. Echter, tegen augustus 1891 werd de President openlijk bestempeld als een dictator en tiran door zijn politieke tegenstanders en de media.

De burgeroorlog van 1891 was uitermate gewelddadig en de regering van Balmaceda werd beschuldigd van diverse vormen van onderdrukking, zoals het beperken van de persvrijheid, het niet respecteren van privébezit noch van de privésfeer en het gevangenzetten en martelen van politieke tegenstanders. Volgens Valentín Letelier, een criticus uit die tijd, vonden deze gebeurtenissen plaats in een context waarin het overheidsapparaat (dat in omvang was toegenomen en was hervormd tijdens de jaren 1880) was verworpen tot een “onderdrukkingsmechanisme” van de regering.

Deze beschrijving van de burgeroorlog komt niet overeen met de traditionele weergave van de negentiende-eeuwse geschiedenis van Chili. In dit proefschrift wordt uitgegaan van de stelling dat wat ogenschijnlijk een paradox is – een oligarchische staat die de sociale klasse die haar ondersteunt tegelijkertijd onderdrukt – dit in werkelijkheid niet is. In plaats hiervan wordt geargumenteed dat wat daadwerkelijk kenmerkend was voor het Chileense staatsstelsel in de 19de eeuw, het feit was dat de staat een constante bron van politiek conflict vormde. Dit onderzoek heeft als doel het gat op te vullen in de literatuur met betrekking tot de omstandigheden die leidden tot de burgeroorlog van 1891 en duidelijk te maken waarom de rol van de overheid in de negentiende-eeuwse Chileense maatschappij een sleutelement vormde in de aanzet naar deze oorlog.

Deze analyse is gebaseerd op het begrip staatsautonomie dat kan worden gedefinieerd

als de bevoegdheid van de staat om haar eigen belangen te verdedigen – die kunnen verschillen van de belangen van de heersende klasse – en te handelen naar eigen inzicht en niet onder druk van maatschappelijke groeperingen. Een andere definitie stelt dat autonomie de staat een zekere vrijheid van handelen geeft. Aanhangers van deze definities, zoals Skocpol, zien staatsautonomie als de bevoegdheid van overheidsfunctionarissen om vrijelijk besluiten te nemen en menen dat deze autoriteit zelfs absoluut kan zijn. Anderen, zoals Poulantzas, stellen daarentegen dat het een relatieve autonomie betreft. Zij menen dat de belangen van bestuurders en hun sociale afkomst irrelevant zijn en dat de voornaamste functie van de staat, dat is de instandhouding van het kapitalistische productiemodel, uiteindelijk zwaarder weegt in de besluitvorming. Om dit te bereiken moet het overheidsapparaat soms besluiten nemen die tegen de kortetermijnbelangen van de heersende klasse in gaan.

Dit proefschrift gaat met name in op de vraag of staatsautonomie kan worden beschouwd als de onderliggende oorzaak voor de burgeroorlog van 1891. Om deze vraag te beantwoorden, is het onderzoek als volgt gestructureerd. In hoofdstuk 1 wordt het theoretische debat met betrekking tot de concepten autonomie en bureaucratisering uiteengezet. Vervolgens worden in hoofdstuk 2 enkele onderzoeksvragen uitgewerkt. In de eerste plaats of de staat in het negentiende-eeuwse Chili over autonomie beschikte ten opzichte van de dominante klasse. Als dit kan worden vastgesteld, wordt dieper ingegaan op de vraag of 1) deze autonomie een bron van conflict vormde tussen overheid en burgerij en 2) of er veranderingen zijn op te merken in de mate van autonomie en de eventuele conflicten die hiermee gepaard gingen in de loop van de jaren 1880. De laatste vraag heeft te maken met specifieke omstandigheden die deze periode onderscheiden van voorgaande decennia.

Een tweede aandachtspunt is de bureaucratisering die de Chileense overheid doormaakte in de jaren 1880. Hierbij is het in de eerste plaats van belang om vast te stellen wat de onderliggende oorzaken van dit proces waren. Zo kan worden vastgesteld of het een resultaat van de sociaal-economische omstandigheden was, zoals Max Weber en zijn aanhangers stellen (hoofdstuk 3). Daarnaast wordt geanalyseerd onder welke omstandigheden de hervormingen werden uitgevoerd, welke problemen zij dienden op te lossen en welke institutionele kenmerken het Chileense overheidsapparaat aannam als

gevolg van de bureaucratisering (hoofdstuk 4).

De stelling die wordt uitgewerkt in dit boek is dat de staat een bron van conflict vormde die de verscheidene actoren in toenemende mate verdeelde en uiteindelijk leidde tot het uitbreken van de burgeroorlog in 1891. Om deze stelling te onderbouwen, moet empirisch bewijs worden gezocht dat een dergelijke redenering onderschrijft. Zo wordt een antwoord gezocht op de vraag of de overheidshervormingen voor onenigheden zorgden in de politieke arena en, als dit het geval was, welke onderwerpen de meeste conflicten uitlokten. Als kan worden vastgesteld dat een dergelijke politieke verdeeldheid daadwerkelijk bestond, wordt gekeken naar wat de verschillende standpunten van de partijen waren met betrekking tot de inrichting van de overheid (hoofdstuk 5).

Tenslotte wordt geprobeerd om de bevindingen van het onderzoek in verband te brengen met de belangrijkste thema's en visies in het debat met betrekking tot de burgeroorlog van 1891. De autonomie-benadering stelt dat de overheid autonoom opereert zonder zich te laten beïnvloeden door maatschappelijke sectoren, ofwel omdat haar voornaamste taak is om het kapitalistische stelsel in stand te houden ofwel omdat haar bestuurders handelen volgens hun eigen politieke agenda. Om deze stelling te kunnen onderbouwen, moet aangetoond worden dat de overheid daadwerkelijk autonoom handelde en zowel bij de ontwikkeling als de uitvoering van het beleid in de eerste plaats haar eigen belangen voor ogen hield. Hierbij is het met name van belang vast te stellen of de staat een aandeel had in belangrijke economische sectoren zoals de salpeterindustrie, de spoorwegen en de financiële sector en of deze situatie voor conflicten zorgden tussen de overheid en verscheidene groeperingen binnen de heersende klasse (hoofdstuk 6).

Om de autonomie-benadering tegen de politieke visie af te zetten, is het daarnaast nodig om aan te tonen dat op de momenten dat de politieke strijd tussen de verschillende partijen het hevigst was, de onenigheden vooral voortkwamen uit uiteenlopende ideeën over de rol en inrichting van de overheid en niet zozeer over presidentieel autoritarisme of parlementarisme. Daarom wordt in hoofdstuk 7 gezocht naar bewijs om dit argument te ondersteunen. Tegelijkertijd wordt gekeken naar hoe de hervormingsplannen zich verhouden tot de reeks van gebeurtenissen die de aanloop vormden naar de burgeroorlog van 1891.

Zoals eerder vermeld, is de vraag die centraal staat in dit proefschrift of de Chileense

negentiende-eeuwse overheid autonomie bezat ten opzichte van de heersende klasse en of dit een bron van politiek conflict was. Op basis van de hier gepresenteerde feiten kan een alternatieve interpretatie worden gegeven van de Chileense negentiende-eeuwse politieke evolutie en in het bijzonder van het conflict dat eindigde in de val van de regering Balmaceda in augustus 1891. Deze interpretatie is als volgt.

De wortels van de verhouding tussen overheid en de heersende sociale klasse in het negentiende-eeuwse Chili liggen in de koloniale periode. Zoals in hoofdstuk 2 wordt aangegeven, vormde zich gedurende de eerste fase van de koloniale periode een traditionele maatschappij waarin de landbezittende klasse een prominente positie innam. Dit was ondermeer mogelijk omdat de Spaanse Kroon geen sterke staat invoerde die controle kon uitoefenen over de lokale elites. Op deze manier vormde zich een 'creoolse' staat, een politiek stelsel waarin lokale belangen de overhand voerden. Halverwege de achttiende eeuw voerden de Bourbons een bureaucratisch overheidsstelsel in dat werd bestuurd door vertegenwoordigers van de Kroon om zo een einde te maken aan de lokale overheersing. In Chili stuitte zij op een verenigde elite die via huwelijken met functionarissen en het bemachtigen van posities binnen de pas gecreëerde overheidsinstituties een manier vond om haar gezag te behouden binnen het nieuwe systeem. Zodoende accepteerde de heersende klasse het opgelegde regeringsstelsel aangezien het kon worden gebruikt om de bestaande machtsverhoudingen in stand te houden. In andere woorden, de overheid was geen instrument van de dominante klasse maar een van buitenaf opgelegd stelsel waarbinnen deze klasse een zekere invloed genoot.

Desalniettemin werd dit regeringsstelsel niet direct geaccepteerd en de invoering was geen makkelijk proces. De regering die zich vormde na de Onafhankelijkheid in 1818 liet zien dat zij niet alleen in staat was om de gevestigde orde te handhaven maar dat zij hier ook haar invloed over kon doen gelden. Chili's eerste president, Bernardo O'Higgins (1818-1823), nam maatregelen om adellijke titels en andere familierechten af te schaffen en veranderde zo de traditionele maatschappelijke verhoudingen. Dit is een duidelijk voorbeeld van hoe de overheid met haar optreden tegen de belangen van bepaalde maatschappelijke sectoren in kan gaan. Het gaat hier om groeperingen die, ondanks dat zij vanuit sociaal opzicht een dominante positie innemen (zoals de grootgrondbezitters), niet in staat zijn hun wil op te leggen aan een minderheid van hervormingsgezinde intellectuelen

die het publieke beleid bepalen.

In 1829 voerde een groep van voornamelijk grootgrondbezitters en kooplieden met succes een militaire opstand tegen de hervormingsgezinde sector. Enkele jaren later droeg een deel van de grootgrondbezitters (overwinnaars in de burgeroorlog van 1829), op basis van een typische Bonapartistische beredenering, zijn macht over aan de overheid zodat deze haar controle over de klassen kon vergroten. Als gevolg van deze overdraging van de macht, vormde zich halverwege de negentiende eeuw een sterke staat met een ontwikkeld ambtelijk apparaat en duidelijk gedefinieerde taken. Dit was van groot belang voor het verschijnen van een onafhankelijke staatslogica die zich onderscheidde van de politieke overtuigingen die bestonden in de maatschappelijke sfeer. Deze logica was gebaseerd op een reeks verantwoordelijkheden en richtlijnen voor het handelen van de overheid die losstonden van de specifieke plannen van de regering van het moment en van de belangen van functionarissen verantwoordelijk voor het overheidsbeleid.

Tegelijkertijd probeerde de heersende klasse haar macht weer uit te breiden hetgeen voor spanningen zorgde. De omstandigheden die tot de overdraging van de macht hadden geleid, waren niet langer van kracht en de uitzonderlijke situatie die een Bonapartistische oplossing had gerechtvaardigd, kwam hiermee tot een einde. Echter, het consolideringsproces van de staat belemmerde de uitbreiding van de macht door de dominante klasse. Vanaf halverwege de negentiende eeuw tot omstreeks 1880, draaide de Chileense politiek om de consolidering van de staatsautonomie en de staatslogica bleek inderdaad sterker te zijn dan de druk van diverse belangengroeperingen. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is de zogenaamde 'kosterkwestie' van 1856, een conflict tussen de uitvoerende macht en de Katholieke Kerk over een aantal sancties die de rechtbank de kerkelijke autoriteit had opgelegd. De regering van Manuel Montt koos ervoor de rechterlijke bepalingen te respecteren ten koste van één van de invloedrijkste maatschappelijke instituties van die tijd.

De opkomst van een autonome overheid die regelgeeft en de maatschappelijke verhoudingen bepaalt, zien we op meerdere momenten terug in de Chileense negentiende-eeuwse geschiedenis, vaak gevolgd door crises en hervormingen van het politieke stelsel. Het conflict over de macht van de overheid had voornamelijk te maken met de bevoegdheid om zich te mengen in de zaken van niet-gouvernementele organisaties, aangezien deze

alleen een maatschappelijke functie hadden maar binnen het normatieve kader van de overheid opereerden.

Een andere kwestie die wordt behandeld in dit proefschrift is het feit dat het conflict met betrekking tot de autonomie van de overheid, hoewel aanwezig gedurende het grootste deel van de negentiende eeuw, twee distinctieve fases kent. Terwijl het conflict van 1850 tot 1870 werd gedomineerd door culturele kwesties, waren het in de jaren 1880 voornamelijk kwesties van economische aard die voor problemen zorgden. Zoals in hoofdstuk 3 naar voren komt, werd het economische beleid van de Chileense overheid gedurende het grootste deel van de negentiende eeuw gekenmerkt door maatregelen om de exportindustrie te stimuleren. Door middel van handelsprivileges en overheidssubsidies werd de ontwikkeling van de spoorwegen gestimuleerd zodat de inlandse productie naar de havens kon worden gebracht. Op soortgelijke wijze werd de ontwikkeling van een bankenstelsel en een communicatie-infrastructuur bevorderd. De staat had beperkte middelen, maar injecteerde overheidsgelden in meerdere economische sectoren zonder rivaliteit te creëren tussen de verschillende belangengroeperingen.

In de jaren 1880 veranderden de sociaal-economische omstandigheden in Chili. Als gevolg hiervan onderging de overheid een aantal institutionele hervormingen en vergrootte haar rol in de economie en maatschappij. De belangrijkste aanleiding voor deze veranderingen was de overwinning van Chili in de Pacifische oorlog die het land de salpeterrijke provincies van Antofagasta (voorheen behorend tot Bolivia) en Tarapacá (voorheen behorend tot Peru) opleverde. Hiermee raakte de Chileense economie uit de crisis die al sinds 1870 voortduurde, voornamelijk dankzij de groeiende vraag naar salpeter vanuit Europa. De salpeterindustrie was in private handen maar leverde via belastingen aanzienlijke inkomsten op voor de Chileense staat. De fiscus werd hierdoor de belangrijkste actor in de Chileense economie met een totale waarde die voor het merendeel van de jaren 1880 hoger lag dan de waarde van de gehele private sector bij elkaar opgeteld.

De staatsautonomie nam als gevolg hiervan toe. Dit gebeurde in de eerste plaats omdat de Chileense staat niet langer afhankelijk was van binnenlandse belastingen om zichzelf te financieren en zelfs bepaalde kenmerken begon te vertonen van wat in hoofdstuk 1 wordt gedefinieerd als een 'renteniersstaat'. Tegelijkertijd werd de staatslogica (i.e. richtlijnen voor het handelen van de staat die losstaan van politieke lobby en andere vormen van

maatschappelijke druk) versterkt, een proces dat al tijdens de eerste helft van de negentiende eeuw was ingezet met gebeurtenissen zoals de 'kosterkwestie'. Dit gebeurde voornamelijk omdat de economische hoogtij een bureaucratiseringsproces stimuleerde dat het besluitvormingsproces onafhankelijk maakte van invloeden extern aan het institutioneel kader. Een duidelijk voorbeeld hiervan is dat geleidelijk aan traditionele parlementaire strategieën om de uitvoerende macht te controleren hun effectiviteit verloren en steeds meer overheidsbesluiten werden genomen bij decreet (oftewel buiten het parlement en de wil van de Chileense oligarchie om). Dit maakte overheidsingrijpen zoals in de gezondheidssector mogelijk, terwijl soortgelijke publieke initiatieven in de jaren 1870 nog succesvol waren tegengehouden door belangengroeperingen.

Een andere cruciale factor om de politieke context in de jaren 1880 te begrijpen, is het feit dat de Chileense economie bijna geheel afhankelijk raakte van de salpeterindustrie. De staat had veel invloed in de economie – vanwege de heffing van belastingen die vervolgens werden hergeïnvesteed in bepaalde sectoren – wat tot een nieuw conflict leidde. Een autonome overheid werd als problematisch gezien, omdat dit de belangen in gevaar bracht van de diverse groeperingen die van de financiële besluiten van de overheid afhankelijk waren. Deze spanningen kwamen tot een hoogtepunt onder de regering van Balmaceda en zijn cruciaal voor het begrijpen van de omstandigheden die leidden tot de burgeroorlog van 1891.

Studies naar de oorzaken van de burgeroorlog kunnen niet langer de rol van de overheid in het ontstaan van een onoverkoombare politieke verdeeldheid buiten beschouwing laten. In de hoofdstukken 2 en 6 wordt aangetoond dat de staat een belangrijke economische rol speelde. Niettemin is de inmenging van de overheid in de economie slechts één van de onderliggende oorzaken van de politieke crisis die het land op dat moment doormaakte.

De historische gebeurtenissen die in deze studie aan de orde komen, wijzen op de invloed van het overheidsapparaat in de beleidsvorming maar ook in de maatschappelijke verhoudingen van die periode. Een belangrijk thema is wat de oorzaken en gevolgen waren van het bureaucratiseringsproces dat de Chileense overheid doormaakte in de jaren 1880. Tot dat moment was de administratieve structuur van de overheid vrij simpel geweest met slechts enkele instituties op het hoogste niveau. Ook was er geen sprake geweest van

overheidsinmenging in economische sectoren met een maatschappelijk karakter, zoals de gezondheidszorg, die in private handen waren.

In de jaren 1880 veranderde deze situatie echter. Het idee om publieke voorzieningen op centraal niveau te reguleren, won aan kracht zowel onder overheidsfunctionarissen als onder diverse belangengroeperingen. Dit kwam omdat de bureaucratie een oplossing leek te bieden voor enkele operationele problemen die de bestuurlijke capaciteit aantastten (zie hoofdstuk 3). Niet alleen werd een groeiend aantal voorzieningen gebureaucratiseerd, dit proces was ook steeds diepgaander zodat niet alleen organisatorische maar ook inhoudelijke aspecten van deze sectoren op overheidsniveau werden gereguleerd. Op deze manier werd het handelen van de overheid, in ieder geval officieel, minder afhankelijk van de wil van individuele ambtenaren en de druk van maatschappelijke belangengroeperingen. De instelling van technische adviesraden droeg hier ook aan bij net als het besluit dat in sommige sectoren – met als kenmerkendste voorbeelden het leger en de gezondheidszorg – ieder overheidsoptreden gegrond moest zijn op wetenschappelijke argumenten.

Dit onderzoek laat ook zien dat de belangen van de Chileense staat in 1880 voornamelijk van institutionele aard waren, waarmee wordt bedoeld dat het om kwesties ging die belangrijk waren voor de economische positie van de overheid. In hoofdstuk 6 wordt aangetoond hoe overheidsbesluiten in de perioden onder Santa María en Balmaceda als voornaamste doel hadden om de belastinginkomsten van de salpeterindustrie te maximaliseren. Hiertoe werden diverse maatregelen genomen, zoals het doorbreken van het monopolie op de spoorwegen om concurrentie te bevorderen. Ook werd geprobeerd om het aantal actoren in de economie uit te breiden om kartelvorming tegen te gaan. In het geval van de banken veranderde het standpunt van de autoriteiten in de loop van de tijd, van het promoten van een herinvoering van het traditionele wisselsysteem tot een steunbetuiging aan het voorstel om papiergeld uit te geven onder toezicht van de staat. Een terugkerend punt in deze beleidskwesties was het creëren van omstandigheden die de overheid van voldoende fondsen zou voorzien voor haar publieke uitgaven.

Het wordt algemeen aangenomen dat het conflict tussen President Balmaceda en de oppositie veroorzaakt werd door de interventie van de regering in de verkiezingen en de discussie rondom presidentialisme en parlementarisme. Echter, in 1890 maakte de President geen gebruik van een veto om de door de oppositie voorgestelde hervormingen van het

kiesstelsel te blokkeren. Andere auteurs die het conflict vanuit een politiek oogpunt analyseren, stellen dat de politieke verdeeldheid in 1889 onstond uit het debat rondom de vraag of de Grondwet van 1833 presidentialistisch of parlementaristisch van aard was. In lijn met bovenstaand argument wordt vaak beweerd dat het parlement probeerde om de onafhankelijkheid van de wetgevende macht tegenover de uitvoerende macht veilig te stellen. Uit de informatie in hoofdstuk 7 kan worden opgemaakt dat Balmaceda een groot deel van de door het parlement voorgestelde hervormingen steunde en deze zelfs opnam in de grondwetsherziening waarvoor hij zelf het initiatief nam in 1891. Om deze redenen kunnen het kiesstelsel en de parlementaire kwestie, hoewel bronnen van onenigheid in die periode, niet als onderliggende oorzaak voor het conflict worden aangemerkt.

In 1889 verergerde het conflict tussen Balmaceda en de oppositie. De economische discussies met betrekking tot de salpeterindustrie en de spoorwegen vormde op dat moment het middelpunt van de politieke strijd. Duidelijk werd dat de salpeterkwestie tegenstrijdige gevolgen had voor de verschillende politieke en economische actoren. Zoals dit onderzoek uitwijst, deed het conflict zich niet alleen voor tussen belangengroeperingen. De overheid maakte deel uit van het conflict en kwam op voor haar eigen belangen (die institutioneel van aard waren en dus niet noodzakelijkerwijs overeenkwamen met de belangen van de functionarissen).

De economische beleidsvoorstellen van de regering Balmaceda waren potentieel nadelig voor een sector die met parlementaire strategieën tevergeefs had geprobeerd om de regering “tot de orde te roepen”. Deze strategieën bleken echter lang niet meer zo effectief voor het bereiken van politieke consensus als in voorgaande decennia. Poulantzas stelt dat de machtsstrijd tussen belangengroeperingen tot sociale druk leidt om de staatsinrichting te hervormen. Aan het einde van de jaren 1880 ondervond Chili deze theorie aan den lijve. De oppositiekrachten geloofden dat hun lot afhing van het ontmantelen van een regeringsstelsel dat zich had ontwikkeld tot een systeem waarin de overheid ruime autonomie genoot ten opzichte van de heersende klasse.

Om de stelling dat de burgeroorlog van 1891 een conflict over de staat was te verdedigen, is bewijs nodig dat aantoont welke inspanningen er zijn gevoerd om het regeringsstelsel te hervormen. Hoofdstuk 7 laat zien dat de regering Balmaceda pogingen heeft gedaan om het institutioneel kader te veranderen om zo de autonomie van de regering

te vergroten. Zo werd in 1891 geprobeerd om de uitvoerende macht extra bevoegdheden toe te kennen en de controle van het parlement in te perken. Zelfs onder Balmaceda's eigen aanhangers werd dit voorstel als autoritair dan de Grondwet van 1833 bestempeld. Tegelijkertijd werden op economisch gebied stappen ondernomen om de fiscus onafhankelijk te maken van de banken. Het uiteindelijke doel was om een relatieve autonomie van de heersende klasse te bewerkstelligen. Het overheidsoptreden was echter niet bedoeld om in te gaan tegen de maatschappelijke belangen maar om een kapitalistisch productiemodel in stand te houden waarin overheidsinmenging een betekenisvolle sturende en regelgevende functie had.

In de tussentijd ondernam de oppositie stappen om de staat te ontmantelen, een proces dat in twee fases werd uitgevoerd: een institutionele en een gewapende etappe. In de eerste fase presenteerde de Conservatieve Partij een plan waarin zowel een hervorming van het kiesstelsel als een voorstel voor een nieuw institutioneel kader voor de gemeentes waren opgenomen. Zoals María Angélica Illanes stelt, was dit tweede voorstel een poging om het opkomende regeringsmodel te ondermijnen dat was gebaseerd op organisatorische en – op sommige gebieden – wetenschappelijke criteria. Het doel was om publieke taken in kleine, lokale eenheden onder te brengen onder leiding van plaatselijke grootgrondbezitters. Het bureaucratiseringsproces zou hiermee tot stilstand worden gebracht en de invloed van maatschappelijke sectoren in het besluitvormingsproces hersteld. Het voorstel voor de gemeentelijke hervorming haalde het tot het parlement, maar de aanname ervan was nagenoeg onhaalbaar als gevolg van de politieke radicalisering die plaats had in 1890. Hierna concentreerden beide partijen zich op een gewapende oplossing voor het conflict. Toen de oppositie Balmaceda had verslagen, nam het direct maatregelen om de staat te ontmantelen via aanname van de gemeentewet en een onderzoek naar de mogelijkheid om een algehele hervorming van het politieke stelsel uit te voeren met als doel de omvang van de overheid terug te brengen. De paradox is echter dat de overwinnaars het bureaucratiseringsproces niet meer konden stoppen. Dit proces zette zich op stille wijze voort totdat het in de jaren 20 van de twintigste eeuw weer naar de voorgrond van het politieke debat werd gehaald.

In de context van het negentiende-eeuwse Latijns-Amerika, onderscheidt Chili zich door het vroege proces van staatsvorming en de institutionele effectiviteit waarmee beleid

tot stand wordt gebracht. Er wordt vaak beweerd dat dit mogelijk was dankzij het bestaan van een homogene elite die al gauw na de onafhankelijkheid controle over de staat kreeg. Echter, het staatsvormingsproces had ook andere gevolgen zoals het ontstaan van een staatslogica die zich ontpopte tot een bron van conflict. De burgeroorlog van 1891 was het gevolg van onenigheden over de overheidsinmenging in de maatschappij en de strijd om de controle over het overheidsapparaat. Deze conclusie vraagt om een verder debat om te verklaren hoe in een oligarchische staat die wordt geleid door een homogene sociale klasse de overheid zo'n grote mate van autonomie kan ontwikkelen om vervolgens in een politieke crisis te geraken.

Een laatste aspect van dit onderzoek dat aandacht verdient, is dat door middel van het analyseren van de Chileense burgeroorlog van 1891, een bijdrage wordt geleverd aan het theoretisch debat. Zo komen in het onderzoek meerdere onderwerpen aan bod die een centrale plaats innemen in het debat over staatsautonomie. In de eerste plaats de vraag door wie de besluiten worden genomen binnen de overheid. In de hoofdstukken 2 en 6 wordt aangetoond dat de invloed van overheidsfunctionarissen in de aanloop naar de burgeroorlog werd beperkt door een staatslogica die bestond uit een reeks van richtlijnen, zoals wettelijke procedures en financiële bepalingen. De institutionele en organisatorische kenmerken van het regeringsstelsel worden hiermee sleutelementen voor het doorgronden van de wijze waarop besluitvormingsprocessen totstandkomen binnen de overheid en het vaststellen van de autonomie waarover deze beschikt.

Het voorbeeld van het negentiende-eeuwse Chili geeft ook inzicht in het bereik van de staatsautonomie. In hoofdstuk 1 wordt het theoretische debat met betrekking hiertot beschreven. Waar sommige auteurs beweren dat de overheid compleet autonoom kan zijn, stellen anderen dat alleen relatieve graden van autonomie kunnen worden bereikt. De in dit proefschrift gepresenteerde informatie wijst uit dat de staatsautonomie relatief is en afhangt van de bestaande maatschappelijke en politieke verhoudingen. Dit betekent dat de overheid weliswaar een zekere autoriteit en vrijheid van handelen kan bereiken, maar dat zij haar invloed uiteindelijk gebruikt om de maatschappelijke en economische structuren in stand te houden zodat, zoals in het geval van Chili, de macht van de dominante klasse blijft gehandhaafd.

Daarnaast toont dit proefschrift aan dat de overheid in staat is om bureaucratiserings-

processen op gang te brengen en macht te concentreren. Echter, hiermee maakt de overheid zichzelf niet alleen sterker, het zet haar ook onder druk aangezien deze processen de cohesie in de heersende klasse beïnvloeden en de machtsverhoudingen tussen verschillende groeperingen verstoren. De overheid is geen belangenvertegenwoordiger voor één bepaalde klasse en ook geen onderdrukker van de burgerij. De verhouding tussen staat en maatschappij is ingewikkelder en is gebaseerd op een wederzijds vertrouwen en afhankelijkheid tussen beide partijen. Bovendien is het belangrijk om in gedachten te houden dat het proces van machtsconcentratie dat uitgaat van de overheid van een institutioneel karakter is. Staatsautonomie is niet het resultaat van het positioneren van bepaalde actoren die toevallig hun positie weten te behouden. Het is het resultaat van het geheel van taken en institutionele structuren die de overheid in staat stelt om op te treden. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de relatieve autonomie mogelijk is omdat de overheid beschikt over een organisatieniveau die de concentratie van macht mogelijk maakt. Om deze reden dienen studies naar het concept autonomie zich te baseren op institutionele kenmerken en bevoegdheden van de overheid als een organisatie en niet op de ideeën en aspiraties van beleidsmakers zoals sommige literatuur over het onderwerp doet suggereren.

De autonomie heeft een cruciale functie voor het succesvol functioneren van de staat. Het stelt de overheid in staat om op effectieve wijze haar taak om de maatschappelijke orde in stand te houden, uit te voeren. In deze situatie schuilt echter een potentieel conflict tussen de overheid en de heersende klasse omdat, paradoxaal genoeg, het optreden van de overheid juist de maatschappelijke verhoudingen kan verstoren in plaats van deze in stand te houden. Een overheidsapparaat dat opereert met relatieve autonomie, kan met haar beleid verschillende sociale klassen (net als verschillende groeperingen binnen een sociale klasse) op onevenredige wijze beïnvloeden, zodat verschuivingen binnen de maatschappelijke hiërarchie kunnen ontstaan. Dit leidt tot een conflictsituatie op sociaal niveau dat zich met name centreert in de administratieve structuur.

SUMMARY

Literature – both Chilean and foreign – has overwhelmingly pointed out that 19th Century Chile was a case of early State-building. Several causes have been mentioned to explain this outcome, such as the existence of an economic and geographically homogeneous ruling class. It had control over both the colonial and independent Chilean society, and could therefore take early control of the State structures.

It has commonly been stated that, as a result of this process, a strong State was built (1830-1861), characterized by the presence of a President with broad powers. This State was able to establish a political order which avoided the return to the political ‘anarchy’ which Chile had experienced during the 1820’s. Nonetheless, in the mid-nineteenth century, what Mario Góngora called ‘the instinctive liberalism of the Chilean elite’ began to appear. During the Manuel Montt administration (1851-1861), the political parties emerged and they started to fight the so-called presidential authoritarianism, particularly in relation to the government intervention in the elections. As a result, the following decades witnessed the emergence of parliamentary practices through which the Congress controlled the Executive Power. Hence, the political system advanced consistently in a liberalization process which lasted until 1924, with the fall of the so-called Parliamentary Republic (1861-1924).

In August 1891, Chile was experiencing the final stage of the civil war which had caught the attention of the country during that entire year. The president José Manuel Balmaceda (1886-1891) closed the Congress in October 1890, unable to reach an agreement with the opposition after two years of conflicts. Since January 1891, the President did not have a law to authorize a budget for the ongoing year nor to authorize the recruitment of military for the Armed Forces – two of the laws through which the Congress compelled the Executive to accept parliamentary will since the mid-nineteenth century. For this reason, by early 1891, the President decided to rule *de facto* through presidential decrees, arguing that his first duty was not to respond to the will of the Congress but to preserve public order. Thus, in the following months Balmaceda had to militarily confront most of the Congress, grouped together as a Governing Board in the northern city of Iquique, accusing him of violating the Constitution.

This war was the culmination of a tumultuous decade in Chile. In 1883, the country defeated the Peruvian and Bolivian military troupes in the War of the Pacific (1879-1883), thus achieving the annexation of two provinces in the North of the country and the acquisition of the global monopoly of nitrate. After the war, Chile experienced a period of financial bonanza. Balmaceda took advantage of it and developed a government characterized by a policy of public investment in education and public works, which brought him public recognition during the early years of his mandate. However, by August 1891, the President was openly described as a dictator and tyrant by great part of the political actors and the press.

The 1891 civil war was very violent, to the extent that the Balmaceda administration was accused of not respecting private property, the privacy of the home nor the freedom of the press. Furthermore, he was accused of arresting and torturing opponents to his government. According to Valentín Letelier, a contemporary observer, the events occurred in a context where the administrative apparatus of the state (which had grown and been reformed during the 1880's) had become an "instrument for oppression".

This narration of the civil war is not consistent with the traditional description of nineteenth century Chilean history. This dissertation starts with the premise that, what seemingly is a paradox – that the oligarchic state would have repressed the class which controlled it – is not truly so. This study argues that what really characterized the 19th century in Chile was the fact that the State was a constant source of political conflict. This study seeks to fill the existing gap in literature regarding the civil war and aims to explain why the role of the State in the nineteenth-century Chilean society was a key factor to explain the war of 1891.

This analysis is based on the concept of state autonomy, which has been defined as the faculty of the State to hold its own interests, different from those of the ruling class, and to act against said class. Another definition states that autonomy is a feature of the State to enjoy certain degrees of freedom of action. Those who accept these definitions, such as Skocpol, view autonomy as the ability of certain officials to make decisions freely and consider that this autonomy can be absolute. Another perspective, put forth by Poulantzas and others, considers this autonomy to be relative. According to this standpoint, the interests of the officials and their class origins are irrelevant and what is truly important is

the fact that the main function of the State is to achieve the reproduction of Capitalism. In order to accomplish this purpose, the state apparatus performs actions which may affect the short-term interests of the ruling class.

Particularly, this dissertation raises the question of whether state autonomy can be regarded as the factor which triggered the 1891 civil war. In order to answer this question, the study is structured as follows. Chapter 1 analyzes the theoretical discussion regarding autonomy and bureaucratization of the State. Later, Chapter 2 seeks to answer the following research questions: the first one is whether the characteristics of the State in 19th century Chile included having autonomy from the ruling class. If so, it is also interesting to understand: 1) whether such autonomy was a source of conflict between State and society, and 2) whether there was a change in the characteristics of such autonomy and the conflicts around it during the 1880's. The last question is based on the strong distinctive features of this period in relation to previous decades.

The second focus of attention is the bureaucratization experienced by the Chilean public administration during the 1880s. First, it is important to determine the underlying causes which explain this process. The purpose of this thesis is to establish whether it was the result of socio-economic conditions, as suggested by Max Weber and his followers (Chapter 3). Also, it seeks to determine the conditions under which the reforms were carried out in the 1880's, what sort of problems they tried to solve and which organizational characteristics were adopted by the Chilean administrative apparatus as a result of bureaucratization (Chapter 4).

The premise developed in this book is that the State was a source of conflict, which divided the different actors in the 1880s, leading to the 1891 war. To support this statement, it is necessary to hold empirical evidence which leads in that direction. Therefore, this study seeks to give an answer to the question whether the administrative changes generated conflicts in the political field and, if that were the case, to determine the topics where such disputes could have taken place. In case that this conflict in fact took place, it is expected to find antagonistic projects regarding how to organize public administration and identify their main characteristics (Chapter 5).

One final focus of interest in this study aims to connect the analysis with the main topics of interest of the main perspectives in the debate on the 1891 civil war. The

autonomy approach considers, among other, that the State performs actions by itself and without considerations to society, either because it carries out functions to reproduce the Capitalist production method, or because its officials hold agendas of their own which they want to implement. In order to support this approach on the conflict deriving from autonomy, it is necessary to prove that the State in fact performed a role by itself in the development of those policies, beyond their mere implementation. It is specifically expected to answer whether the State vested interests in the nitrate, railway and financial fields, and whether these interests led to conflicts between the State and different class fractions (Chapter 6).

Meanwhile, in order to contrast an autonomy-based explanation to the war with the political perspective, it is necessary to demonstrate that in the moments of greatest struggle among different political actors, the conflicts arose around the role and structure of the state rather than issues such as presidential authoritarianism or parliamentarism. For this reason, there is an attempt to answer whether there is evidence to support such claim. This dissertation also seeks to understand how these reform agendas appeared within the chronology of events which traditionally are associated with those triggering the 1891 civil war (Chapter 7).

The central question addressed by this dissertation is whether the Chilean nineteenth-century government exerted autonomy from the ruling class and whether this was a source of conflict in the political field. From the evidence presented here, it is possible to provide an alternative interpretation on the Chilean nineteenth-century political evolution, and specifically on the conflict which ended in the defeat of Balmaceda in late August 1891. This interpretation is as follows.

The roots of the relationship between the State and the ruling class during the nineteenth-century Chile can be found in the colonial period. As indicated in Chapter 2, during the first stage of the colonial period a society with traditional features was formed, where a landowning class achieved a prominent status. Among other things, this was possible because the Spanish Crown did not impose a strong state, able to prevail over it. Thus, a 'Criollo' State, a type of political structure where local interests dominated, began to form. During the mid-18th century, the Bourbons imposed a bureaucratic structure governed by mainland officials in an effort to put an end to local domination. In Chile they

found cohesive elite. It was able to co-opt the emerging state apparatus through marriages with officials and also through access to positions within some of the newly created institutions. As a result of this process, the ruling class accepted the State because it became a useful tool to perpetuate the power relationships which existed within society. In other words, the State was not a mere instrument of one class, but an external creation to which they could co-opt.

Nonetheless, at first the process of acceptance of the State was neither immediate nor easy. The State which emerged after the Independence in 1818 demonstrated that not only could it reproduce the social order, but also alter it. The first Supreme Director Bernardo O'Higgins (1818-1823) sought to eliminate titles of nobility and entailed states, altering the features of Chilean society during the entire decade of 1920. These measures are clear examples of the possibility of the State affecting sectors which, although dominant from a social point of view (such as landowners), were incapable of imposing their opinions against a minority (a reformist and intellectual sector) which dominated politics.

In 1829, a group constituted primarily by landholders and merchants, led a military mobilization against this reformist sector and defeated it. In the early 1830s, and following a typical Bonapartist logic, the block formed by landowners (winners in the 1829 civil war) delegated their power on the State, for it to be able to secure class domination. As a result of this delegation of power, towards the 1850s the State had been able to consolidate. An administrative apparatus was developed and its functions were defined. This was crucial for the appearance of a State logic, independent from those political considerations which existed in the social sphere. This logic was founded upon a set of responsibilities and criteria, independent from the wishes of the governments of the moment and of the officials who guided the functioning of the State.

At the same time, the hegemony of the ruling class had consolidated, creating a bigger problem. The conditions which made the delegation of power possible did no longer exist, which seemed to suggest the end of the exception period which had justified a Bonapartist solution. Nonetheless, the consolidation process of the State hindered this issue. Thus, from the mid-1850s and until the 1880s, Chilean politics revolved around the issue of State autonomy and the State logic was indeed able to prevail upon the wishes of various social sectors. The clearest example lies in what was known as 'the sacristan issue', a conflict

which in 1856 confronted the Executive Power with the Catholic Church regarding a series of sanctions imposed by the courts to the ecclesiastical authority. On that occasion, the government of Manuel Montt enforced the institutional framework at the expense of perhaps the most important social institution of the period.

The existence of a State which fulfilled its role of regulating and guiding the relationships in society appeared at several moments and generated various crises and rearrangements within the political system. The conflict over State authority focused primarily on the ability of the State to regulate non-governmental organizations, which operated in society but were under the guidance of the logic imposed by the various functions performed by the State.

Another issue raised by this dissertation is that, although a conflict over State autonomy existed during great part of the nineteenth century, it had two distinctive stages. On the one hand, between the 1850s and 1870s it referred to cultural issues, while in the 1880s it focused – primarily but not exclusively – on problems of an economic nature. As described in Chapter 3, during most part of the nineteenth century, the Chilean State acted in the economy to support the development of economic activities related to the commodity export model. Railways were promoted through exclusive privileges and also through direct State intervention, which allowed moving production from the inland towards the ports. In a similar manner, it supported the development of a banking system and promoted a communication infrastructure. The State, which did not have great resources, developed policies which supported economic activity, without generating rivalry between different economic sectors.

In the 1880s, the socioeconomic conditions in Chile changed. As a result, the State underwent a series of alterations in its role in the economy and society, as well as in its organizational characteristics. The key factor to explain this mutation was the Chilean victory in the War of the Pacific. Chile kept the provinces of Antofagasta (formerly Bolivian) and Tarapacá (formerly Peruvian), as well as the vast nitrate fields. Thus, the Chilean economy overcame the crisis it had experienced since the 1870s, due to the increasing demand for nitrate in Europe. The industry, although in private hands, left resources in Chile through taxes charged by the State. As a result, the Treasury became the main actor in the Chilean economy, surpassing most part of the decade the combined

wealth of the private sector.

Consequently, State autonomy was reinforced. This happened firstly because the Chilean state ceased to depend on internal tax collection to finance itself, starting to feature characteristics of what was defined in Chapter 1 as rentier states. Similarly, the state logic (i.e. the acting criteria which responded to the functions which the State should perform according to the institutions at the expense of social pressures) – a hint of which was already present during the first half of the century through a series of events, such as the sacristan issue – was reinforced. This occurred mainly because the tax bonanza propelled a bureaucratization process which deepened the independence of state management processes from considerations outside of the organizational framework. A clear example in this regard can be found in the fact that, gradually, the typical parliamentary tools ceased to be effective to control the Executive and that several State decisions began to be made through decrees (i.e. outside the Congress and the will of the Chilean oligarchy). This allowed for the materialization of State intervention, for instance, in Public Health, despite the fact that several sectors had halted initiatives in the matter during the 1870s.

Another crucial element to understand the context in the 1880s is that the Chilean economy started to depend almost entirely on the nitrate industry. Since the State had a key position in it – because of the collection of taxes and their redistribution in society – a new conflict arose. An autonomous state was problematic, since its decisions would affect vested interests of the diverse class fractions which depended on the financial decisions made by the State. This became clear during the Balmaceda administration and is key to reinterpret the 1891 civil war.

Interpretations on the 1891 civil war cannot – as they have so far – continue ignoring the underlying potential derived from analysing the role of the State to understand how a political division of such magnitude could occur. Chapters 2 and 6 illustrate that the State played an important part in the economic field, to the point that its wealth was greater than that of the private sector combined. Nonetheless, this fact is just a part of a series of other factors which must be considered to explain the political problem in Chile at that time.

The answers to some of the queries raised in this dissertation reflect upon the importance of the state apparatus, both in the politics of the time and in the alignments that occurred. A first point to be discussed relates to the causes and consequences of the

bureaucratization process experienced by the Chilean public administration during the 1880s. Until that moment, the administrative structure of the State was characterized as being simple, with bureaucratic cores entirely at a central level. Similarly, the administration refrained from intervening in various social sectors, such as Health, which was delivered in private hands.

During the eighties, this situation changed. The choice of bureaucracy as the means to organize public services gained ground at different levels, both centrally and in various sectors of State intervention. This occurred because bureaucracy proved to be the solution to several operational problems which affected management capacity (see Chapter 3). Not only were there more services organized in a bureaucratic manner, but the efforts stopped aiming solely to the structures, to scope the processes as well. Thus, at least formally, administrative action began to be less dependent on the discretionality of public officials and social influence. The emergence of technical councils also headed in that direction and in diverse sectors – most characteristically military and health – it was agreed that public acting should be based upon notions which were accepted as scientific.

The present study also displays that in Chile in the 1880s, State interests were mostly of an institutional nature, that is, they aimed at issues which were of importance for the position of the State in the economy. Chapter 6 is clear when it comes to documenting the fact that the decisions made during the 1880s, both by the Santa Maria and the Balmaceda administrations, ultimately aimed to improve the tax yield of the nitrate industry. To this end, several measures were conceived, such as putting an end to the railway monopoly which inhibited competition among producers. It was also sought to increase the number of actors in the economy, in order to slow down and hinder the materialization of attempts to form cartels. In the case of banks, the positions of the authorities changed over time, ranging from a position in favour of returning to convertibility to a clear support to the issuance of paper currency under state control. What was constant in State policy in this respect was the generation of conditions for the State to have funds to support its transactions.

Generally, it is argued that the conflict between Balmaceda and the opposition was due to the electoral intervention made by the Executive and the discussion on presidentialism and parliamentarism. Nonetheless, in 1890 the President did not exercise veto on the

electoral reform project pushed forward by the opposition. On the other hand, the literature which examines the conflict from a political perspective, addresses the constitutional discussions raised in 1889 and 1890 starting from the debate on whether the 1833 Constitution was presidentialist or parliamentarist. In line with the arguments raised above, it is usually stated that the Congress attempted to ensure the independence of the Legislative Power from the Executive. Chapter 7 documents the fact that Balmaceda supported many of the reforms promoted by the Congress, and even incorporated them in the constitutional reform endorsed by him in 1891. Therefore, although the parliamentary and electoral issues were topics of debate, they are not able to explain the underlying causes for the conflict.

In 1889, the conflict between Balmaceda and the opposition aggravated. On the same date, the economic debates regarding the nitrate and railway issues were at the centre of the political struggle. In the early months of that year, it became evident that the nitrate problem generated a series of collateral situations which affected – in opposite directions – various political and economic actors as well as a series of industries. In any case, the conflict was not only present among class fractions. As demonstrated throughout the present dissertation, the State was also an actor in these discussions, with interests of its own (of an institutional nature, and not necessarily the ones of the officials in charge of it). Furthermore, State authorities were willing to make use of their powers to regulate and guide economic activity in order to increase tax collection.

The economic policy options hinted by Balmaceda were potentially disadvantageous for a sector which, in the political field, unsuccessfully tried to call the Government ‘to order’ through parliamentary practices. These, however, proved not to be as effective to establish political consensus as they had been during most of the second half of the century. Poulantzas argues that the power struggles among class fractions lead to pressures to change State structures. In the late 1880s, Chile experienced that situation. For this reason, the opposition to Balmaceda seemed to believe that their luck depended upon the dismantling of a State structure which, just as it had been developing during that decade, was sufficiently autonomous from class considerations.

Had the 1891 civil war been a conflict on the State, then it would be necessary to reflect on whether there is sufficient evidence to determine the efforts to alter the structure

of the State. Chapter 7 is clear in presenting that the Balmaceda administration attempted to reform the institutional framework to strengthen an autonomous structure. Specifically, during 1891 they sought to provide the Executive with additional instruments to perform their functions, along with the liberation from congressional controls. Even among Balmaceda's own supporters this trend was accused of being more authoritarian than the 1833 Constitution. At the same time, in the economic sphere they intended to assure the independence of the Treasury from the banks. Thus, another step was taken towards the consolidation of State autonomy, as seen during the 1880s. Nonetheless, the ultimate goal was to establish a relative autonomy from the ruling class. State action did not aim to collide with society but to maintain and reproduce a capitalist mode of production where, in all cases, public action had a significant regulating and guiding role.

Meanwhile, the opposition led efforts for the dismantling of the State, which were carried out in two phases: one of them was institutional and the other one was armed. In the first phase, the Conservative Party raised an agenda which combined a reform on the electoral system and a new institutional framework at a municipal level. As persuasively exposed by María Angélica Illanes, the second project sought to dismantle a nascent State structure which was based on organizational and – in some areas – scientific criteria. The purpose was to concentrate public functions in small territorial units, dominated by the power of local landowners. Consequently, the bureaucratization process developed during the 1880s would be paralysed, once again giving importance to social actors as decision makers in public policy matters. Shortly after discussing the municipal reform initiative in the Congress, its approval seemed difficult, above all because of the political radicalization which occurred in 1890. Thereafter, both sides focused on a military solution. Once the opposition defeated Balmaceda, it sought to materialise the dismantling process by passing the new municipality law and ordering a study on a possible complete reform on the administration, in order to reduce the size of the government. Nonetheless, the paradox is that the victors could not stop the bureaucratizing trend of the administration which, in any case, continued in a silent manner until it reappeared in the frontline in the 1920s.

In the Latin American nineteenth century context, Chile has been distinguished for its rapid process of State formation and for its institutional abilities to penetrate society and apply public policies throughout the territory. Similarly, it has been highlighted that this

was possible to a great extent due to the existence of a homogeneous elite which after the Independence rapidly took control of the State. Nonetheless, the State development process also brought other results, such as the appearance of a State logic which ended up being a source of conflict. This was true to such extent that the 1891 civil war was the result of the role of the State in society and, furthermore, a struggle for the control of the State apparatus. This requires a further debate to explain how an oligarchic State, subject to a homogenous social class, could end up having certain levels of autonomy and lead to major political conflicts.

One last aspect worth noting is that the analysis on the 1891 Chilean civil war allows for contribution in a theoretical field, addressing a number of issues which are central in the discussion on State autonomy. The first one relates to the officials making decisions within the State. Chapters 2 and 6 present evidence on that officials are constrained by a State logic which emerge from a series of factors – such as the existence of legally regulated procedures or the financing sources. Thus, the institutional and organizational features become a main factor to understand the decision making processes within the State, as well as the nature of its autonomy.

The case of nineteenth-century Chile also sheds light on the degree of autonomy reached. Chapter 1 analyses the theoretical debate on the matter, among those who argue that the State can be completely autonomous and those who claim that it can only achieve relative degrees of autonomy. The evidence presented in this dissertation demonstrates that the autonomy is relative, that it depends on the social structure and political dynamics. Thus, even though the State might be able to concentrate power, it is used to preserve the characteristics proper to a type of society and, in cases such as nineteenth century Chile, to strengthen class domination.

At the same time, this dissertation reveals that the State is capable of developing processes of institutionalization and concentration of power. Nonetheless, this causes that, along with strengthening itself, it also become subject for the critique of social actors, inasmuch as changes occur in the cohesion levels in the ruling class or in the relation of power and hegemony among different fractions. The State is not a mere agent for one class or the oppressor of society. The relationship is more complex and is based upon a mutual control and interdependence between State and society.

Another aspect to bear in mind is that the process of concentration of power developed by the State is of an institutional nature. Thus, the autonomy is not the result of the positioning of certain actors who circumstantially manage to prevail, but it is rather the result of the combination of functions and organizational structures which endow the State with the capacity to act. This allows suggesting that the relative autonomy is possible because the State holds a structure capable of concentrating power. As a consequence, the study of the autonomy as a concept must be based on the organizational features and the capabilities of the State, rather than on the individual preferences of policy makers, as suggested by part of the literature on State autonomy.

The autonomy is of vital importance for the success of the State: to grant it the possibility of operating in an effective manner to fulfil its goal to impose and reproduce a social order. This issue hides a potential conflict between the State and the ruling class since, paradoxically, State action might end up altering social order rather than preserving it. To the extent that the State apparatus uses its relative autonomy, it generates unequal effects in different social classes and between fractions within one specific class, with the possible outcome of a transfer of the hegemonic centres. This leads to a social conflict process, which is preferentially focused in the administrative structure.

CURRICULUM VITAE

Diego Barría nació en Santiago de Chile el 25 de octubre de 1982. Es Administrador Público por la Universidad de Chile (2006) y Magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2008).

Ha sido docente y editor asistente en el Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Además, se ha desempeñado como académico a tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile. En la actualidad es Profesor Asociado en el Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

Entre sus publicaciones recientes destacan los libros *Valentín Letelier: Estudios sobre Política, Gobierno y Administración Pública* (Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2012) y *Sindicatos y Políticas Públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una Década (1996-2004)* (Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2009).

Actualmente es Vicepresidente del Colegio de Administradores Públicos de Chile para el período 2013-2016.