



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

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 aspectos 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 del inquilinaje, 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 trajeron 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'higinistas. 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'higinistas 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 Stiven, 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 cumplieran 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 acaballados” 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 intento 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.