



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 3

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

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

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

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

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

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

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

CRECIMIENTO ECONÓMICO, INFRAESTRUCTURA Y EXPANSIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

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

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

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

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



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

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



Fuente:Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2: Decretos por ramo, 1879-1892

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

Fuente: Barria (2008a: 14).

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

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

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

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

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

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

²² Incluye ítem "Títulos de todos los Ministerios".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Contaduría Mayor (1881: 11).

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

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

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

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

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

EL FIN DE LA GUERRA Y LA PRUSIANIZACIÓN DEL EJÉRCITO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conservadora (Murdock, 1995: 554).

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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