



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 6

EL DEBATE ECONÓMICO SOBRE LA GUERRA CIVIL: ENTENDIENDO LA AUTONOMÍA RELATIVA DEL ESTADO

Tal como lo ha planteado Michael Monteon (1982: 23), en la década de 1880, y en especial durante la crisis política que se suscitó entre 1889 y 1891, el Chile decimonónico afrontó nuevos problemas. Hasta ese momento, y tal como se mostró en el capítulo 3, los principales conflictos políticos apuntaron a la relación entre el Estado con instituciones sociales, como la Iglesia, además de otros relativos al rol del Ejecutivo. Sin embargo, en la década de 1880, los conflictos pasaron a tener un carácter material y se acotaron, principalmente, a la economía salitrera.

En concordancia con el rol fundamental que estos temas tomaron en el período de 1880, una amplia literatura ha planteado que la guerra civil de 1891 fue fruto de causas económicas. Esta literatura presta especial atención a una serie de cuestiones que generaron divergencias dentro de la clase dominante chilena, como la política salitrera y el uso de los recursos derivados de este sector para el desarrollo de obras públicas, la orientación económica que el gobierno de Balmaceda intentó darle al país y las medidas planteadas en relación a los bancos. En sus diversas variantes, las interpretaciones económicas sugieren que la divergencia de intereses entre distintos sectores nacionales, y entre algunos de ellos con capitales extranjeros, llevaron a que este grupo se levantara contra Balmaceda. Como se muestra a continuación, esta literatura, a pesar de sus virtudes –especialmente, el reconocer los conflictos económicos existentes–, no da cuenta del rol central que tuvo el Estado en la aparición de estos conflictos.

Como se plantea en la sección siguiente, esa omisión se basa en una concepción ateorica respecto a los requisitos necesarios para que el Estado pueda desarrollar políticas económicas. Específicamente, en este tipo de interpretaciones las políticas públicas son concebidas como la materialización de las voluntades de los sectores con acceso al Estado. De esta forma, la existencia de capacidades del Estado como piso mínimo para la implementación de políticas no es siquiera mencionada o discutida.

La limitación de la perspectiva económica no es solamente teórica, sino que también de carácter empírico. A continuación se analizan los principales focos de debate identificados

por quienes plantean que la guerra fue una consecuencia de conflictos económicos. Lo que aquí se destaca es que no fue Balmaceda, en tanto persona individual, quien con sus políticas causó el choque entre fracciones de clase. Al contrario, el análisis de la política en materia salitrera, tanto en el período de Santa María como en el de Balmaceda, deja en claro que algunas medidas, atribuidas al segundo de estos mandatarios, responden a una lógica propia de un Estado, que incluso podía provocar choques con las fracciones dominantes de la clase dominante.

LA PERSPECTIVA ECONÓMICA DE LA GUERRA Y SU MUTISMO SOBRE EL ESTADO

Las interpretaciones económicas de la guerra civil de 1891 plantean que el conflicto se originó por el choque entre sectores económicos con intereses contrapuestos. Aunque existe un desacuerdo entre quienes le asignan un rol central a los intereses extranjeros, principalmente el salitre inglés, y quienes miran hacia dentro de Chile, es posible encontrar una línea de análisis común: los planes económicos de Balmaceda generaban ganadores y perdedores dentro de estos grupos de interés, razón por la cual estos se agruparon y actuaron políticamente frente a la acción gubernamental.

Una primera aproximación económica al conflicto surgió con las insinuaciones que hicieron contemporáneos a la guerra, entre ellos el mismo Julio Bañados Espinosa y Maurice Hervey, corresponsal del *The Times* de Londres en Chile, respecto al rol jugado por los intereses salitreros. En la época, incluso, se acusó a políticos, como Julio Zegers, de trabajar para el “oro inglés” (Subercaseaux, 1997). Esta tesis fue retomada, en 1948, por Osgood Hardy y tuvo continuadores en Chile, como Julio Cesar Jobet y Hernán Ramírez Necochea (Blakemore, 1965).

De acuerdo con Jobet, Balmaceda buscó la industrialización del país y diversificar su producción, para transformar la estructura económica. Con ello, esperaba aumentar el nivel de producción y mejorar las condiciones de vida de la población. Este plan debía realizarse con los recursos salitreros. Adicionalmente, destaca la intención de impulsar la educación y las obras públicas y la idea de crear un banco estatal. Para Jobet, la guerra fue producto de:

...grandes proyectos económicos y sociales de Balmaceda, que afectaban hondamente a la clase terrateniente y plutocrática y de los consorcios imperialistas, los que podían ser

realizados o en su gobierno o en el de su sucesor, elegido, sin duda, con la intervención del Ejecutivo (1951: 83).

En opinión de Ramírez Necochea (1969), el levantamiento del Congreso fue una contrarrevolución, impulsada por el imperialismo inglés y la aristocracia chilena, para detener el proceso revolucionario de industrialismo nacional, llevado adelante por Balmaceda con el apoyo de una burguesía industrial. Para Ramírez Necochea, los intereses ingleses se vieron afectados por una política salitrera que buscaba la nacionalización de la industria, por lo que comenzaron a establecer nexos con sectores políticos chilenos, para que ellos defendieran sus intereses. Una de las pruebas presentadas por el historiador es el reconocimiento, a mediados de la década de 1890, de varias empresas salitreras inglesas respecto al pago de sobornos a políticos chilenos.

Barros y Vergara (1972) rechazaron, parcialmente, la tesis de Ramírez Necochea. Si bien reconocieron sus aportes al indagar la influencia del imperialismo inglés, negaron la existencia de un sector industrial balmacedista. A partir de un análisis de las actividades económicas desarrolladas por militantes del Partido Liberal Democrático, que reagrupó en la década de 1890 al balmacedismo, y de los miembros del resto de los partidos, además de un análisis de sus programas políticos, Barros y Vergara plantean que tal sector industrial balmacedista no existió. Una posible objeción metodológica a este estudio es que el análisis de las actividades económicas y de los programas se realiza en las décadas de 1890, 1900 y 1910 y no en la década de 1880, que fue cuándo, según Ramírez Necochea, existió ese grupo industrial. El gran mérito de este trabajo es que puso en duda la participación de un sector de los identificados por Ramírez como los contendientes del conflicto.

La discusión posterior giró, principalmente, en torno a si la guerra puede ser explicada económicamente y si primaron los intereses internos o externos. Blakemore (1974) rechaza la perspectiva económica y sobre todo la influencia del “imperialismo inglés” en el conflicto. En su opinión, la guerra se debió a factores políticos y no existió un bloque homogéneo de intereses ingleses. Como se muestra a continuación, Zeitlin (1984) también descarta la tesis de la guerra como efecto de la intervención del imperialismo inglés y centra su análisis en los intereses antagónicos entre las fracciones de la clase dominante chilena.

Según estos análisis, la posición antagonista entre distintos sectores de la clase

dominante chilena y los capitalistas externos con intereses en el país es fruto de los planes del gobierno de Balmaceda en ciertos ámbitos: 1) La estructura de propiedad de la industria salitrera y la posibilidad de aparición de carteles; 2) El problema del término, por parte del Estado chileno, de la concesión ferroviaria de la Nitrate Railways Company y sus efectos en la industria salitrera; 3) Las definiciones del gobierno de Balmaceda respecto a los bancos. El rol central de estos puntos queda de manifiesto en el hecho que Yrarrázabal (1963), intentó desvirtuar las tesis economicistas de la guerra, centrándose en estos puntos; 4) Otra cuestión presente en el debate es la relativa al impulso de las obras públicas y los efectos adversos que generaron en algunos sectores económicos.

Es conveniente aclarar que cuando se tratan estas cuestiones, se mezclan políticas propiamente tales, como el impulso de las obras públicas y la ampliación de la cobertura de la educación pública, con ideas esbozadas en discursos pronunciados por Balmaceda, principalmente el de aceptación de la candidatura presidencial (1886) y los que pronunció en su viaje al norte del país, en marzo de 1889. Lo de los discursos no es trivial, pues en ocasiones se igualan políticas desarrolladas con meras manifestaciones de voluntad, hecho grafica uno de los principales problemas de este debate: se centra en las ideas e intenciones de una persona en particular, en este caso Balmaceda, quien, se cree, representaba o contaba con el apoyo de una de las fracciones en conflicto. Se hace esta precisión para dejar en claro que en la literatura no existe un análisis en profundidad del aparato administrativo del Estado y sus capacidades, como un factor central en la implementación de políticas públicas. Ello es tan así que las reformas administrativas analizadas en los dos capítulos anteriores, y que hicieron aparecer una estructura estatal capaz de penetrar la sociedad y regularla, escasamente son tratados en estos estudios. De hecho, aparecen mencionadas en una página por Hernán Ramírez Necochea (1969: 155).

Existen otros trabajos que sí incorporan, de alguna forma, la cuestión del Estado. El primero de ellos entiende la revolución impulsada contra Balmaceda como una reacción contra un gobierno modernizante, que buscó organizar la economía a través del uso del poder estatal (Pizarro, 1971: 12). Tras esa afirmación inicial, Pizarro avanza en la discusión respecto a la política salitrera, el problema de la concesión ferroviaria de la Nitrate Railways Company y el asunto de los bancos. Aunque menciona el surgimiento de un Estado de carácter regulador y las reformas administrativas identificadas por Ramírez

Necochea (pp. 67 y 69), el aparato estatal y sus capacidades no son utilizados mayormente como un recurso para explicar los conflictos en cada uno de esos tópicos. De esta forma, no avanza mucho más que Jobet, cuando hace referencia al concepto de intervención estatal.

Thomas O'Brien (1982), en su estudio sobre la industria salitrera en las últimas décadas del siglo XIX, interpreta la guerra civil como una consecuencia del conflicto que el Estado y sus políticas generaron entre las distintas fracciones de la clase dominante. De acuerdo a su análisis, con la obtención del salitre y la configuración que tomó la industria, el Estado chileno se convirtió en el conector entre la riqueza derivada de la exportación salitrera y la economía interna. Ello llevó, en su opinión, a una lucha por controlar al Estado y, en consecuencia, los beneficios económicos en sus manos. En ese contexto, Balmaceda desarrolló un programa económico el cual, aunque no afectaba los intereses generales de la clase dominante, sí impactaba de forma desigual a sus diferentes fracciones. La elite chilena, de acuerdo con O'Brien, no aceptó el poder en manos del Estado, una vez que éste se constituyó en el controlador de los recursos económicos. Ello llevó a una guerra que, finalmente, ajustó la tensión creada por las políticas estatales (O'Brien, 1982: 81,124, 143-146).

Dos años después de la aparición del estudio de O'Brien, Maurice Zeitlin (1984) presentó un trabajo que profundiza la tesis enunciada por el primero respecto a los conflictos entre fracciones a raíz de las políticas económicas impulsadas por Balmaceda. Este libro, además, es persuasivo al establecer los intereses económicos específicos de cada grupo, gracias al análisis que hace su autor de información biográfica de los más destacados miembros de ambos bandos en lucha, en 1891. En su opinión, en el Chile de la década de 1880 existía un sector conformado por dueños de minas de cobre, plata y carbón que, además, tenían intereses agrícolas en el sur de Chile. Ellos se encontraban afectados por la situación de sus respectivos mercados internacionales y necesitaban del apoyo estatal para sobrevivir. Ese sector, que se vio favorecido por el impulso que Balmaceda le dio al ferrocarril en el sur, además, se encontraba esperanzado con las promesas del Presidente respecto a ayudar a la minería del norte chico de Chile.

Sugiere Zeitlin que un segundo grupo, formado por salitreros chilenos y banqueros, se alineó contra el mandatario. Los intentos de Balmaceda por evitar la conformación de un cartel entre los productores salitreros, así como su promesa de vender terrenos fiscales, para

aumentar el número de productores, llevaron a este sector a enfrentarse a su gobierno. De igual forma, plantea Zeitlin, la industria salitrera se encontraba ligada al sector bancario, del cual obtenía financiamiento. Debido a que ambas industrias estaban amenazadas por las políticas enunciadas por Balmaceda para el salitre, se alinearon contra él. Ese hecho, más que el soborno recibido por políticos chilenos de manos de capitalistas ingleses, explica, de acuerdo con él, por qué un sector de la clase dominante chilena se opuso a Balmaceda.

Los hallazgos presentados por la obra de Zeitlin permiten afirmar que el Estado y, en específico sus políticas, estuvieron en el centro del conflicto de 1891. Impresiona, por lo mismo, que Zeitlin haya incorporado solamente algunos aspectos planteados por O'Brien, desconociendo el rol central que el último le asigna al Estado, e incluso rechazando la autonomía estatal como un factor explicativo de la guerra. En este punto es explícito, al plantear que la lucha de 1891 no enfrentó a un grupo de burócratas contra una clase, sino que a segmentos de la clase capitalista, que tenían sus propias necesidades, aspiraciones, e imperativos (p. 8). Esta propuesta se entiende si se tiene en cuenta que Zeitlin, al descartar la capacidad explicativa de la autonomía estatal, está atacando la interpretación que hacen de ella Trimberger y Skocpol.

Como se mostró en el capítulo 1, ellas entienden la autonomía como una facultad en manos de funcionarios. Zeitlin, siguiendo esa línea, plantea un punto discutible: la existencia de un consenso entre lo que él llama autoridades de la historiografía del período, como Encina y Edwards Vives, respecto a que la guerra fue un conflicto entre un Estado relativamente autónomo y la clase dirigente (p. 72). En estricto rigor, ninguno de ellos planteó el conflicto como una consecuencia de la autonomía del Estado, sino como una reacción de una elite contraria al autoritarismo al que podía llegar, gracias al entramado institucional, alguien como Balmaceda. Para desvirtuar este argumento, basta con señalar que ni en el análisis de Encina ni en el de Edwards Vives existen elementos básicos del enfoque de la autonomía estatal citado por Zeitlin, como la existencia de funcionarios de otras clases sociales (Trimberger, 1978: 4), con intereses antagónicos a la clase dominante (véase Skocpol, 1985), con la sola excepción de los esfuerzos del Ejecutivo por intervenir las elecciones. Tampoco se considera algo propio del enfoque, como la constatación del hecho que los funcionarios, junto con tener intereses propios, necesitan contar con condiciones organizacionales (capacidades estatales) para materializarlos (Evans,

Rueschemeyer y Skocpol, 1985: 356; Skocpol, 1985: 16; Migdal, 1988: 275).

En mi opinión, en la obra de Zeitlin existe un cuerpo de datos que lleva a pensar en el rol central del Estado en el conflicto entre fracciones de clase. El rechazo de la tesis de la autonomía estatal como fuente de tensión, está en el reducido entendimiento que Zeitlin muestra respecto del concepto. Las referencias bibliográficas que utiliza solamente apuntan a entender la autonomía desde la perspectiva del enfoque estadocéntrico, dejando de lado el enfoque de la autonomía relativa, levantados por Poulantzas, Therborn y Jessop, entre otros.

Como se mostró en el primer capítulo, el enfoque propuesto por Poulantzas reconoce, al igual que Zeitlin, la pluralidad de fracciones dentro de la clase dominante y, a la vez, muestra cómo las políticas estatales las afectan desigualmente. Estos dos elementos permiten analizar cómo el Estado es un factor de conflicto fracciones de la clase dominante, lo que aplicado al caso chileno hace posible entender los hallazgos de Zeitlin dentro del problema de la autonomía estatal.

Este análisis de la obra de Zeitlin no tiene el fin de rechazar sus tesis. Al contrario, como se planteó más arriba, su estudio sobre los conflictos entre fracciones de clase es lo suficientemente persuasivo. Lo que sí se busca destacar, y se espera demostrar en lo sucesivo de este capítulo, es que el Estado debe tener un lugar central en el análisis de los principales temas de discusión identificados por las interpretaciones económicas.

SALITRE, ESTADO RENTISTA Y CONFLICTOS POR LA ACCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA

En esta sección se plantea que el rol del Estado en el conflicto entre sectores económicos no es nulo, como parece sugerirlo, al menos teóricamente, Zeitlin. Un primer momento en el cual se aprecia al Estado chileno jugando un rol activo es en el de la institucionalización de la industria salitrera, entre 1880 y 1882. El Estado no sólo dejó esta industria en manos privadas, principalmente extranjeras, sino que también decidió concentrar parte de la riqueza vía impuestos. Ello, como se muestra en esta sección, hizo que el Estado jugara un rol central en la economía y que sus políticas fueran objeto de debate. Finalmente, se muestra que el mismo aparato estatal desarrolló intereses asociados a la industria salitrera,

lo que lo llevó a tomar medidas para defender su situación *vis a vis* el sector privado.

La institucionalización de la industria salitrera y sus efectos sobre las finanzas públicas

La crisis desatada en Chile a mediados de la década de 1870 afectó a la economía en su conjunto y se manifestó en la dictación de la inconvertibilidad monetaria, tal como se muestra más adelante. Anteriormente se señaló cómo esta situación se constituyó en una limitación para avanzar en las reformas administrativas que se proyectaban en esos años. Adicionalmente, se comenzó a discutir sobre la posibilidad de impulsar un alza tributaria, para dotar al Estado de los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades (Sater, 1986: 132-134).

El salitre fue, hasta la década de 1870, uno de los principales productos exportados por Perú. El fertilizante comenzó un proceso de exportación a los mercados estadounidenses y europeos en 1830 (Hernández, 1930: 30). La propiedad salitrera estuvo, durante casi todo el siglo, en manos privadas y libre de la intervención del Estado peruano, el cual basaba sus finanzas en el guano. Paulatinamente, el salitre fue ganando terreno en el mercado internacional de los fertilizantes, afectando al guano y, en consecuencia, a las finanzas fiscales peruanas. El Estado peruano respondió a este problema dictando una ley de estanco, en 1873, y otra que, en 1875, permitió la expropiación de las oficinas productoras y autorizó la contratación de un empréstito por siete millones de libras esterlinas, para financiar su adquisición (Bermúdez, 1966: 146). Tan pronto como se inició el proceso expropiatorio, fue claro que el Estado peruano sería incapaz de llevar a cabo la operación de forma exitosa. Los dueños de las salitreras recibieron bonos como medio de pago por sus oficinas a una tasa de interés anual de un 8% y quedaron a cargo de las oficinas, hasta el pago completo de las mismas. Por lo mismo, se firmaron contratos de explotación, a través de los cuales los antiguos dueños continuaron explotando sus oficinas (O'Brien, 1982: 27-30; Bermúdez, 1966: 138, 1984: 97).

Se ha planteado que la crisis empujó a Chile a la guerra del Pacífico, en tanto solución a la precariedad económica (Ortega, 1984). De hecho, apenas la provincia peruana de Tarapacá fue tomada por las tropas chilenas, en noviembre de 1879, el Estado chileno procuró iniciar a la brevedad la producción salitrera, para así financiar el esfuerzo de la

guerra. Para tal efecto, en diciembre de 1879 se nombró un Delegado Fiscal a cargo del tema del salitre y en septiembre se creó la Oficina de Salitreras, la que convivió con una Inspección General de Salitreras, bajo la vigilancia del jefe político de Tarapacá (Delegado Fiscal de Salitreras, 1892: LXVII-LXVIII). El 22 de febrero de 1880 se dictó un decreto autorizando la explotación de las salitreras por parte de quienes tuvieran contratos de producción con el Estado peruano. Al mismo tiempo, el gobierno de ese país publicó un decreto que establecía la caducidad de los contratos a quienes apoyaran a Chile en la guerra. En consecuencia, los productores, en un inicio, se resistieron a las presiones chilenas, aunque finalmente, y tras un aumento del precio a pagar por parte del Estado chileno, se impuso un esquema en el cual los productores explotaron las oficinas, mientras Chile realizaba la exportación y dos consignatarios europeos distribuían el salitre en diferentes mercados (Bermúdez, 1966: 133, 145, 1984: 82, 100-102; O'Brien, 1982: 52).

Con una guerra sin definirse, y con el proceso de expropiación no completado, la incertidumbre para los productores era alta. Por lo mismo, los bonos emitidos por el Estado peruano sufrieron una gran depreciación, llegando a ser transados a un 11% de su valor nominal. En este contexto, se generó una ola especulativa, cuyo resultado final fue la concentración de bonos en manos inglesas, principalmente en las de los ingleses John Thomas North y Robert Harvey (Ramírez Necochea, 1969: 21-23).

La reanudación de la producción se llevó adelante bajo una modalidad entendida por los actores políticos chilenos como transitoria. En concordancia con el ya manifiesto deseo chileno de tomar Tarapacá como botín de guerra,³⁹ el gobierno de Aníbal Pinto decidió avanzar hacia una solución respecto a cómo el país obtendría beneficios de la industria salitrera. A comienzos de 1880 se formó una comisión consultiva parlamentaria (Sater, 1986: 138), la cual debía entregar una serie de propuestas sobre qué hacer con la industria salitrera. Entre los miembros de esta comisión se contaban destacados defensores del liberalismo y la abstención estatal en la economía, como el conservador Zorobabel Rodríguez y el radical Enrique Mac-Iver (Hernández, 1930: 103). A pocos meses de su creación, este cuerpo evacuó un informe que dejó en claro el rechazo que sus miembros manifestaron contra el esquema de control fiscal, impuesto en Perú a partir de 1875. En ese

³⁹ Algunos discursos en esa línea, pronunciados por José Manuel Balmaceda, Ministro de Relaciones Exteriores entre 1881 y 1883, pueden encontrarse en Silva (1974a: 29) y en Sagredo y Devés (1991: 307).

sentido, la comisión señaló que “...en lugar de ese sistema peligroso y absorbente, es de desear que Chile acate y mantenga la primera de las reglas de la buena economía pública que condena toda intervención gubernativa en los dominios especiales de la industria” (citado en Ramírez Necochea, 1969: 24). El rechazo al monopolio no respondió únicamente al liberalismo de los miembros de la comisión, sino que también a la creencia existente dentro de los miembros del mundo político respecto a que los monopolios terminan ahogando a las industrias (véase, por ejemplo, *El Independiente*, 22/4/1880). Esta afirmación se sustentaba en los siguientes datos: bajo el monopolio estatal peruano, la exportación de salitre pasó de 7.200.000 quintales, en 1875, a 5.000.000, dos años más tarde (Delegado Fiscal de Saliteras, 1892: XXXVI). Adicionalmente, se recordó el caso de Bolivia, dueña del monopolio mundial de la cascarilla, que subió los precios de este bien provocando, finalmente, su sustitución en los mercados internacionales (Hernández, 1930: 110-111).

Descartada la propiedad fiscal, la comisión propuso que el beneficio estatal de la industria proviniese de un impuesto por exportación (Bermúdez, 1966: 152), el cual se fijó un impuesto de 1,6 pesos por cada 100 kilos de salitre exportado (O’ Brien, 1982: 60). Dentro de la comisión se discutió si era necesario establecer un tope a la producción del salitre, para evitar que el precio cayera, algo que fue descartado (*El Independiente*, 23/4/1880), pero que dejó en claro, tempranamente, que ello sería un tema central de preocupación para las autoridades durante toda la época.

La comisión de 1880 marcó una ruta para la industria salitrera, pero no resolvió la cuestión de la propiedad. De hecho, se mantuvieron los contratos de producción firmados por Perú. Por ello, en abril de 1881 se conformó una nueva instancia, con el fin de resolver el asunto, el cual no era del todo simple, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de intereses de tenedores de bonos europeos, quienes fueron patrocinados en sus reclamos por sus respectivos gobiernos (Bermúdez, 1966: 181; Yrarrázaval, 1963: 15-16). La decisión adoptada fue la de entregar títulos definitivos de dominio a aquellas personas que estuvieran en posesión de los bonos entregados por el Perú, al momento de realizar la expropiación. En otras palabras, se llevaba a la industria salitrera a la situación previa a 1875.

El 11 de junio de 1881 se dictó un primer decreto que estableció que los títulos serían

entregados a quienes depositaran un 75% de los bonos de cada oficina, además de depositar en las arcas fiscales un 25% como garantía. En septiembre, en tanto, se bajó la cantidad de bonos a un 50% del total. Un último decreto, de marzo de 1882 fijó el mecanismo de entrega de títulos definitivos o devolución de dinero a los dueños de los bonos depositados en arcas fiscales (Yrarrázaval, 1963: 10; Ramírez Necochea, 1969: 25).

El esquema institucional creado entre 1880 y 1882 tuvo efectos directos sobre el Estado chileno. El primero, de carácter cuantitativo y más obvio, fue el crecimiento de las entradas ordinarias. Durante la década de 1870, los ingresos fiscales fluctuaron entre los \$ 29.000.000 y los \$ 32.000.000, con la excepción de los años 1877 y 1878, en los que la cifra bajó hasta, aproximadamente, \$ 25.000.000. Como muestra el siguiente cuadro, una vez iniciada la guerra, las cifras crecieron. En 1879, el aumento de la recaudación alcanzó un 83,37% respecto a 1878, llegando al año siguiente a un 47,95%. La magnitud del aumento queda graficada si se tiene en cuenta que si en 1878 el ingreso fiscal era 100, en 1891 alcanzaba 373,11.

Cuadro 6: Ingresos y gastos fiscales en Chile, entre 1865 y 1891

Año	Ingreso en miles de pesos	Gasto en miles de pesos	Variación porcentual del ingreso	Variación porcentual del gasto
1865	31.408	25.311	-	-
1866	24.805	35.138	-21,02	38,83
1867	27.404	36.063	10,48	2,63
1868	28.554	30.520	4,20	-15,37
1869	32.524	30.306	13,90	-0,70
1870	34.306	32.248	5,48	6,41
1871	29.289	33.225	-14,62	3,03
1872	29.659	35.825	1,26	7,83
1873	31.480	39.615	6,14	10,58
1874	30.096	49.899	-4,40	25,96
1875	32.135	67.597	6,77	35,47
1876	29.436	41.894	-8,40	-38,02
1877	25.800	43.279	-12,35	3,31
1878	24.529	32.222	-4,93	-25,55
1879	44.978	43.543	83,37	35,13
1880	66.545	43.950	47,95	0,93
1881	54.564	54.878	-18,00	24,86
1882	62.192	76.055	13,98	38,59
1883	72.865	84.191	17,16	10,70
1884	56.976	72.890	-21,81	-13,42
1885	42.663	50.442	-25,12	-30,80
1886	41.239	67.282	-3,34	33,38
1887	54.098	74.093	31,18	10,12
1888	67.346	59.574	24,49	-19,60
1889	69.228	77.442	2,79	29,99
1890	75.155	91.049	8,56	17,57
1891	91.521	98.184	21,78	7,84

Fuente: Mamalakis (1989: 225-226).

Los ingresos fiscales de la época provinieron, principalmente, de los impuestos salitreros. Ello ocurrió por dos cuestiones. La primera es la incorporación de una fuente de ingresos antes no existente para el Fisco. De esta forma, los impuestos provenientes de la minería pasaron de representar el 4,89% de los ingresos fiscales, en 1879, a abarcar el 47,33%, en 1890.

**Cuadro 7: Ingresos tributarios mineros como porcentaje del total de los ingresos
fiscales, 1865 y 1891**

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1865	7,3	1879	4,8
1866	8,6	1880	24,5
1867	6,6	1881	25,3
1868	6,1	1882	30,5
1869	4,5	1883	33,6
1870	5,7	1884	36,1
1871	7,0	1885	38,7
1872	5,9	1886	31,3
1873	5,0	1887	40,4
1874	2,6	1888	42,9
1875	3,1	1889	46,6
1876	4,2	1890	47,3
1877	5,7	1891	46,5
1878	7,1	-	-

Fuente: Calculado a partir de Jofré, Lüders y Wagner (2000: 207-208).

Un segundo punto, igualmente importante para entender la preponderancia del salitre, se refiere a la reforma tributaria que se desarrolló a lo largo de la década de 1880. En el nuevo contexto de bonanza fiscal, se procedió a la eliminación de la estructura de impuestos internos, levantada desde la década de 1830. Medidas en ese sentido fueron las derogaciones del estanco, en 1880, de los derechos de tonelaje y de faro, en 1883, de exportación de la plata y el cobre, en 1884, y de la alcabala y los derechos de imposición, en 1888. Adicionalmente, en 1891, mediante la ley de reforma municipal, otros tributos fueron quitados al gobierno central y pasaron a manos de los municipios (Jobet, 1951: 55; Cariola y Sunkel, 1983: 92). En este punto, existió un consenso transversal. Ello muestra que, tal como señala O'Brien (1982: 127), la política tributaria de Balmaceda no significó un desafío para la elite. Sin embargo, ello es aplicable solamente a este punto pues, como se muestra a continuación, hubo un debate constante respecto a cómo se debían gastar los recursos fiscales, el que enfrentó a distintos sectores de la clase dominante, a intereses extranjeros y a las propias aspiraciones impulsadas desde el Estado.

El carácter conflictivo de las decisiones estatales

Si antes de la guerra Chile vivió una situación compleja a causa de la crisis económica, la clase dominante chilena pensó que gracias al salitre se podrían mantener las características tradicionales de la sociedad, de las cuales derivaba su poder. Mientras ello no cambiara la estructura social, no importaba que el capital extranjero estuviera a cargo de la industria (O'Brien, 1982: 62). Desde el momento en que se discutió qué hacer con el salitre, surgieron diversas opiniones. Algunas voces, por ejemplo la de Vitalicio López, afirmaban que Chile debía utilizar los recursos salitreros para liquidar deudas, mejorar la educación, expandir las líneas férreas y pacificar el sur del país (Sater, 1986: 137-138), en otras palabras, dominar y someter violentamente a la población mapuche (véase Bengoa, 1999; León, 2005). Otras opiniones, como se describe con posterioridad, pensaron en utilizar dichos recursos para otros objetivos, como volver al régimen metálico.

Adicionalmente, con la dictación del nuevo esquema institucional aplicable a la industria salitrera fue claro que las políticas estatales en la materia afectarían de forma dispar a distintos grupos. Se abrió una era de disputa respecto a las políticas económicas, tal como lo ha documentado Zeitlin (1984). Quizás un primer evento en esa línea es el de la discusión a raíz del establecimiento de impuestos uniformes a la producción de salitre. El gravamen afectaba de forma diferente a las salitreras que se encontraban en Tarapacá y a las que se ubicaban en las zonas de Taltal y Aguas Blancas, al sur del paralelo 24. La producción de las últimas zonas había sido impulsada, en la década de 1870, por el gobierno chileno, quien deseaba contar con actividades de ese tipo dentro de su territorio (Hernández, 1930: 109). Al momento de discutirse el establecimiento de los impuestos, los productores de estas zonas hicieron ver los altos costos que debían enfrentar, especialmente por la falta de infraestructura. Los traslados de la producción eran hechos a través de carretas, lo que aumentaba los costos a, aproximadamente, 2,60 pesos por quintal. La petición hecha por este sector fue ser liberados de impuestos por dos años, para invertir y hacer a estas oficinas competitivas con las de Tarapacá. Finalmente, obtuvieron una exención de un año (Bermúdez, 1966: 165-167), la que, con posterioridad, se prolongó por un año más (Hernández, 1930: 115). Estas medidas generaron polémica en la prensa y aparecieron críticas al trato preferencial hacia las salitreras en cuestión. Algunos de los

argumentos para condenar la exención plantearon que no se podía proteger a algunos en desmedro de otros, ni hacer distinciones a la hora de aplicar impuestos (*El Independiente*, 5/5/1880, 9/7/1880, 31/8/1881).

En los años sucesivos, el conflicto en torno a los recursos provenientes del salitre se intensificó por dos razones: 1) La concentración de la riqueza en el Estado; y 2) Los efectos desiguales de las políticas estatales en diversos sectores. Respecto al primer punto, resulta ilustrativo el siguiente cuadro, presentado por O'Brien, el cual deja en claro que la importancia del Estado fue tal, gracias a su rol recaudador de los impuestos salitreros, que durante toda la década de 1880, salvo 1888, sus ingresos superaron a los generados por la actividad privada.

Cuadro 8: Ingresos del Estado y del sector privado, 1881-1890, en pesos corrientes

Año	Ingresos del Estado	Ingresos del sector privado	Porcentaje de ingresos estatales en relación a los privados
1881	40.133.262	43.673.559	92
1882	42.783.158	51.060.354	84
1883	47.750.545	57.764.709	83
1884	38.892.990	42.423.517	92
1885	39.438.668	38.694.105	102
1886	60.543.250	40.229.798	150
1887	68.308.136	43.810.906	156
1888	52.096.734	55.061.340	95
1889	62.209.269	46.197.501	135
1890	59.218.710	48.842.078	121

Fuente: O'Brien (1982: 130).

En consideración que esta posición privilegiada del Estado fue producto de una decisión política de la clase dominante y a que, al mismo tiempo, el salitre jugaba un rol central para la riqueza nacional, el control sobre el Estado pasó a ser una cuestión central. Ello no hubiera sido un factor conflictivo de existir una elite cohesionada, con intereses económicos homogéneos. Sin embargo, como muestra Zeitlin (1984), éste no fue el caso. Tal como se adelantó en el capítulo 3, desde este momento las decisiones estatales dejaron de afectar únicamente ámbitos culturales o morales, para pasar a tocar también el acceso a los beneficios derivados de la guerra.

Existió un sector, formado por capitalistas salitreros, tanto extranjeros como chilenos, agricultores de la zona central y banqueros, que se vieron beneficiados por el desarrollo de

la industria salitrera. La actividad económica en el norte de Chile se convirtió en un impulso para los agricultores, quienes vieron un nuevo mercado en cual colocar su producción. El sector financiero también se encontraba ligado a la industria salitrera, a la cual ayudó a desarrollar sus actividades (O'Brien, 1982: 78-82). Por lo tanto, existía una conjunción de intereses entre estos distintos sectores económicos, la que se basaba en el desarrollo de la actividad salitrera libre, tal como se había dejado establecido en 1882. Cualquier nuevo intento de regulación por parte del Estado era problemático para estos grupos (Zeitlin, 1984: 116-117).

El sector agrícola también sufrió por el aumento del gasto fiscal y el desarrollo de las obras públicas, principalmente en la época de Balmaceda, pues ellas redujeron la cantidad de trabajadores disponibles, expandieron las relaciones monetarias y aumentaron los costos de la mano de obra (Ramírez Necochea, 1969: 111; Pizarro, 1971: 130). En consecuencia, un sector político, tal como se mostró en el capítulo anterior, fue contrario a la expansión del Estado en la sociedad y criticó, de forma constante, el aumento del gasto fiscal. En esa línea, *El Ferrocarril*, el 23 de enero de 1889, junto con criticar la concentración de mano de obra en las obras públicas impulsadas por el gobierno, manifestó que el fin a alcanzar “no era un Fisco rico, sino un país rico”. Por lo mismo, este medio de prensa planteaba que la riqueza nacional debían seguir un “cauce natural”, naturalmente privado (citado en Sagredo, 2001b: 426-427).

Otro grupo, formado por dueños de minas de cobre, plata y carbón, además de los agricultores de la zona sur de Chile, vivieron problemas económicos, derivados de la situación de los mercados internacionales, por lo que urgieron por políticas estatales para mejorar su situación. Ellos apoyaron políticamente a Balmaceda, de quien recibieron beneficios, como la expansión ferroviaria en el sur, además de ciertas promesas a favor de la minería del cobre, anclada en el llamado norte chico (Zeitlin, 1984: 124-128).

La alineación de estos dos sectores en torno a las políticas económicas fue fruto de los efectos originados por las políticas estatales. Ello deja en claro que este choque de intereses no fue únicamente un conflicto entre fracciones de clase, como plantea Zeitlin. Al contrario, el Estado jugó un rol central. Incluso más, éste no fue un actor neutro, sino que también desarrolló sus propios intereses y actuó para defenderlos.

El Estado y sus intereses respecto a la industria salitrera

Durante la convención que lo nombró candidato presidencial, en enero de 1886, José Manuel Balmaceda ofreció un discurso en el cual dejó en claro la orientación que tenía en mente para su período presidencial. Por una parte, el candidato dedicó palabras a la educación pública, señalando la necesidad de impulsarla. Además, manifestó su anhelo por industrializar al país, dejando en claro el rol del Estado en esa misión:

Si a ejemplo de Washington y de la Gran República del Norte, preferimos consumir la producción nacional, aunque no sea tan perfecta y acabada como la extranjera; si el agricultor, el minero y el fabricante construyen sus útiles o sus máquinas de posible construcción chilena en las maestranzas del país; si ensanchamos y hacemos más variada la producción de la materia prima, la elaboramos y transformamos en substancias u objetos útiles para la vida o la comodidad personal; si ennoblecemos el trabajo industrial, aumentando los salarios en proporción a la mayor inteligencia de aplicación por la clase obrera; si el Estado, conservando el nivel de sus rentas y de sus gastos, dedica una porción de su riqueza a la protección de su industria nacional, sosteniéndola y alimentándola en sus primeras pruebas; si hacemos concurrir al Estado con su capital y sus leyes económicas, y concurrimos todos, individual y colectivamente, a producir más y mejor y a consumir lo que producimos, una savia más fecunda circulará por el organismo industrial de la República, y un mayor grado de riqueza y de bienestar nos dará la posesión de este bien supremo de pueblo trabajador y honrado: Vivir y vestirnos por nosotros mismos (citado en Ramírez Necochea, 1969: 106).

El Estado, en la visión de Balmaceda, debía invertir para sostener la naciente industria, aprovechando la holgura fiscal heredada de la obtención del salitre de Tarapacá para impulsar la educación, además de impulsar lo que se llamó obras reproductivas (Jobet, 1951: 63). En su visita a Iquique, en marzo de 1889, Balmaceda planteó lo siguiente:

Debemos invertir el excedente de las rentas sobre los gastos en obras reproductivas, para que en el momento en que el salitre se agote o menoscabe su importancia por descubrimientos naturales o por los progresos de la ciencia, hayamos transformado la industria nacional, y creado con ella y los ferrocarriles la base de nuevas rentas y de una positiva grandeza (citado en Ramírez Necochea, 1969: 135).

Aunque se ha planteado que Balmaceda no tuvo un plan concreto para proteger a la industria (Vitale, 1993: 254), la evidencia permite afirmar que sí invirtió en educación y en impulsar obras reproductivas (Bowman y Wallerstein, 1983). En materia educativa, el presupuesto pasó de \$ 901.385, en 1880, a \$ 7.198.553, diez años después. Se creó el

Instituto Pedagógico y se levantaron edificios para la Normal de Preceptores, la Escuela de Medicina y la Escuela de Artes y Oficios (Vitale, 1993: 252-253). Adicionalmente, se amplió el número de liceos en provincias. En 1886, habían 1.394 escuelas, públicas y privadas, y asistían a ellas 79.000 estudiantes. Hacia 1890, existían 1.097 escuelas públicas, 556 privadas y los alumnos llegaban a 150.000 (Zeitlin, 1984: 84).

En lo relativo a obras públicas, las cifras dan cuenta de la prioridad asignada por Balmaceda a ellas, especialmente aquellas relacionadas con la comunicación y transporte. En materia ferroviaria, Balmaceda desarrolló un plan de construcciones de una línea central con ramales a la cordillera y a la costa. Con la contratación de la North and South American Construction Company, se inició la construcción de 1.175 kilómetros de líneas férreas. Posteriormente, en 1890, dicha empresa quedó en bancarrota, haciéndose cargo el Estado de la construcción de las diez líneas proyectadas (Alliende, 2001). Por su parte, los telégrafos aumentaron de 150 oficinas, en 1886, hasta 182, en 1890 (Blakremore, 1974: 72). Vitale (1993: 252) hace referencia a 2.787 kilómetros construidos. Se sumaron, además, 1.000 nuevos caminos y 300 puentes (Núñez, 2003: 9). Se subsidió a la Compañía Sudamericana de Vapores, se construyó un dique en Talcahuano, se finalizó la canalización del río Mapocho, en Santiago y, finalmente, se levantaron 18 nuevas cárceles, quedando a cargo de la recién creada Dirección General de Prisiones (Pinto, 1991).

Un programa como el de Balmaceda requería ingresos fiscales suficientes y permanentes en el tiempo para financiar el esfuerzo que el gobierno chileno llevaba a cabo en diversos sectores. Un análisis detenido, año a año, de la información entregada por el cuadro 6 respecto a las entradas durante la década de 1880, muestra que los ingresos, aunque mayores que cualquier año anterior a la guerra, no crecían sostenidamente. Al contrario, lo que se constata son crecimientos y retrocesos. Incluso más, 1884, 1885 y 1886, mostraron una baja en las entradas fiscales, provocada por la disminución del aporte de los impuestos mineros.

¿A qué se debió la reducción del aporte de la minería y, en específico, del salitre? El aumento de la producción y la creación de un gran número de nuevas empresas en el rubro –solamente entre 1888 y 1889, se formaron 18 empresas (Vitale, 1993: 258)– deprimió el precio del salitre en el mercado internacional. Los productores enfrentaron el problema alcanzando un acuerdo, en 1884, que marcó la aparición del primer cartel de productores,

que duró hasta finales de 1886. A través de sucesivos pactos para bajar la producción a un 45, 40 y hasta 25% de la capacidad de la industria, el total de quintales de salitre exportados se contrajo. En 1884, se exportaron 12.152.000 quintales, llegando, en 1886, a 9.805.000 (Hernández, 1930: 122). El cartel fue exitoso, pues los precios aumentaron (Ramírez Necochea, 1969: 19; Blakemore, 1974: 34; Monteon, 1982: 27). Finalizado el acuerdo, la producción creció nuevamente. En 1887 se exportaron 15.495.000, llevando a que los actores de la industria intentaran acordar una segunda combinación, la que fue alcanzada en 1890 (Hernández, 1930: 127).

El Estado dependía de la industria salitrera. Por lo mismo, estuvo dispuesto a ayudar a los productores a solucionar problemas de producción. Por ejemplo, apoyó la reducción de costos laborales, a través de la introducción de una forma de pago como la ficha (O'Brien, 1982: 92). Sin embargo, no podía aceptar la combinación, cuyos resultados atentaban directamente contra la recaudación fiscal, sobre todo en circunstancias en las que se estaban eliminando impuestos directos (Blakemore, 1974: 27). En consecuencia, la política salitrera dio un giro, el que apuntó a intervenir en la industria de forma tal de evitar combinaciones entre productores y, principalmente, generar condiciones para la competencia y el aumento de la producción.

LA CUESTIÓN SALITRERA Y LOS FERROCARRILES

El debate respecto a si la guerra de 1891 fue gatillada por el choque de intereses entre salitreros y el gobierno de Balmaceda ha girado, generalmente, en torno a dos cuestiones. Por una parte, quienes plantean que Balmaceda fue derrocado por su política salitrera destacan el carácter nacionalista, incluso estatista y antiimperialista de ésta (Jobet, 1951: Ramírez Necochea, 1969; Vitale, 1993). Esta tesis ha sido rebatida por otros historiadores, que destacan que no existió tal política antiimperialista, y plantean que el conflicto se debió a factores políticos (Blakemore, 1974). Por ejemplo, Yrarrázaval (1963) descarta que Balmaceda hubiese implementado una política salitrera coherente, tal como lo plantean otros autores antes mencionados, y sugiere que solamente manifestó ciertos anhelos.

El problema de este debate está en que, al dejar la discusión atrapada en cuestiones

como si existió un deseo por nacionalizar y/o estatizar las oficinas o si, al contrario, se respetaba la propiedad privada, quedan en la sombra aspectos centrales para entender las acciones del gobierno de Balmaceda en este campo. Específicamente, no se ha prestado atención al hecho que la política salitrera balmacedista buscó asegurar una recaudación tributaria independiente de las decisiones de producción de los actores de la industria.

Una de las principales preocupaciones de Balmaceda estuvo relacionada con los efectos que podría traer una combinación de productores. De hecho, el tema fue tratado incluso en cartas personales con su familia. José Exequiel Balmaceda, en 1887 le escribió una carta a su hermano José Manuel desde Madrid, planteándole al mandatario lo siguiente:

...Los salitreros de Tarapacá nos hacen un grave daño, a mi juicio, con la limitación del producto, cuya consecuencia natural es mantener los altos precios del mercado extranjero. Pero, estos altos precios del mercado extranjero, estimulan la fabricación de abonos artificiales, que al fin van a concluir con los guanos y el salitre de Tarapacá. Es muy conveniente que se haga luego la enajenación de las salitreras del Estado para que los ingleses se sometan por la fuerza de las cosas a la mayoría de los salitreros chilenos que ha de quedar en territorio de Iquique (citado en Vitale, 1993: 256).

La carta es clarificadora, pues revela que en el círculo íntimo de Balmaceda existía conciencia sobre el problema de la combinación de productores y la necesidad de intervenir en la estructura de propiedad de la industria, para así evitar el riesgo de un nuevo cartel. Por lo mismo, la política salitrera de Balmaceda intentó abordar este problema y otros que inhibían la competencia en el sector, como la cuestión del control de los ferrocarriles encargados de sacar la producción hacia los puertos.

La propiedad de las oficinas salitreras

Siete meses después de asumir el gobierno, Balmaceda logró que el Congreso aprobara un proyecto de ley que autorizaba al Ejecutivo a pagar certificados de propiedad, emitidos por el gobierno peruano a raíz de la estatización de 1875. Para ello, se le entregó la opción de contratar un préstamo por más de £ 1.000.000, con el fin de financiar la compra.⁴⁰ Como resultado, el Estado chileno adquirió 71 oficinas salitreras. Esta norma iba en la dirección

⁴⁰ Esta iniciativa fue criticada por los liberales no gobiernistas, quienes condenaron que el Estado reconociera una deuda sin antes asegurar la legitimidad de la misma (*La Libertad Electoral*, 14/3/1887, 16/3/1887).

contraria de los sucesivos actos que, desde 1881, se habían dado para devolver las oficinas a los privados que acreditaran derechos sobre ellas. Incluso, el 22 de julio de 1887, Balmaceda dictó un decreto que tuvo como fin suprimir uno anterior, del 26 enero de 1886, que permitía la devolución de salitreras a quienes entregaran y cancelaran los certificados correspondientes (Ramírez Necochea, 1969: 87-88).

Con la adquisición de las nuevas salitreras, surgió el problema sobre qué hacer con estos nuevos territorios. En 1887, circularon rumores respecto a que el gobierno tenía contemplado avanzar hacia la conformación de una empresa estatal, a través de la cual el Estado podría obtener beneficios directos de la explotación del salitre. La idea, al parecer, fue debatida en el núcleo balmacedista (Zeitlin, 1984: 104-106). La postura que se impuso en el Ejecutivo fue la planteada por el ministro Sanfuentes en el Congreso:

...Una severa i provechosa experiencia nos demuestra que los Estados, ni directamente, ni confiados a asociaciones bancarias o a empresas especiales, fueron ni serán jamás administradores discretos i correctos de negocios de carácter eminentemente mercantil i tentador.

Los Estados negociantes i especuladores perturban, ordinariamente, las nociones del deber ser de sus hombres públicos, extravían su conciencia i su criterio, les desmoralizan i desmoralizan al país (citado en *El Independiente*, 27/7/1888).

En consecuencia, el Ejecutivo decidió subastar los terrenos fiscales para aumentar el número de productores en la industria. La venta de terrenos fiscales fue concebida como una opción para alterar la estructura de la industria. Los personeros de gobierno que llevaron adelante esta idea pensaron que el traspaso de terrenos fiscales hacia el sector privado, al ampliar el número de productores, aumentaría la producción de la industria (Yrarrázaval, 1963: 17) y, en consecuencia, los impuestos a recaudar. El proyecto de venta de terrenos fiscales se presentó al Congreso en 1888, siendo aprobado por el Senado. Tras ello, la iniciativa quedó abandonada (Yrarrázaval, 1963: 18).

La propuesta del Ejecutivo fue objeto de varias críticas. La primera apuntó al centro mismo del proyecto: el afán de regular la marcha de la industria salitrera. En este punto, los conservadores fueron claros, al plantear lo siguiente:

Ya lo hemos dicho: no es propio del resorte del Gobierno esto de intervenir en las crisis de la industria, de una manera artificial i haciendo el papel de regulador de la producción, según el criterio que mal o bien se forme de la necesidad de su intervención. Son los

particulares, los productores mismos, dentro de los verdaderos principios económicos, los que pueden i tienen derecho a ejercitar su actividad previsora e inteligente en este campo de los intereses privados, que tienen sus leyes naturales, que no pueden violarse sin peligro, i cuyo estudio a ellos debe preocupar. Los resultados prácticos que de una teoría contraria se deducen, bastan por sí solos para demostrar de la manera mas elocuente lo que afirmamos (*El Independiente*, 27/7/1888).

En segundo lugar, se apuntó a que el total de terrenos representaba un potencial excesivo de producción, equivalente a 525.840.000 quintales. Para *La Libertad Electoral* no había necesidad de introducir al mercado tal cantidad de salitre. El medio creía más conveniente vender dichos terrenos paulatinamente (*La Libertad Electoral*, 6/8/1888). Una opinión similar tuvo el senador Aldunate (Delegado Fiscal de Salitreras, 1892: XLVIII), quien, además, conectó esta crítica con otra, que tenía relación con que la propuesta del Ejecutivo no consideraba medidas de carácter nacionalista (Vitale, 1993: 257). De hecho, la venta no era exclusiva para chilenos, por lo que el Aldunate, planteó que esos terrenos debían ser guardados hasta que pudieran ser adquiridos por capitalistas nacionales (Yrarrázaval, 1963: 18).

La cuestión de la nacionalidad de los dueños del salitre, aunque no fue incorporada en ese proyecto, apareció en el debate durante el mismo año 1888. El gobierno, el 22 de noviembre, recibió un informe del Inspector de Salitreras, Gustavo Jullian, en el cual se analizaba la situación de la industria y se proponían medidas a ser adoptadas por el Estado. El documento colocaba como problema central el éxodo de utilidades hacia el extranjero. A partir de un análisis de los precios internacionales del salitre y los costos de producción, el informe calculaba que a un precio promedio de \$ 2,85 por quintal y con un costo de \$ 2,33, \$ 1,68 quedaban en Chile, saliendo el resto del país como utilidad, pago de maquinarias y amortización de capital (Ramírez Necochea, 1969: 91). Jullian planteó la necesidad de impedir que los extranjeros continuaran comprando terrenos e impulsar la creación de establecimientos chilenos. De igual forma, el informe propuso que el Estado se convirtiera en un garante de la libre empresa, para así evitar la “tiranía económica” (Vitale, 1993: 259). El informe de Jullian, al decir de Ramírez Necochea (1969: 92), significó un cambio en la postura del Ejecutivo respecto al salitre. El Presidente de la República adoptó como propio el llamado a nacionalizar (mas no estatizar) la industria.

En marzo de 1889, Balmaceda visitó la ciudad de Iquique, el principal puerto de la provincia de Tarapacá. Existe un consenso respecto a que, a raíz de este viaje, el ambiente político chileno giró hacia una abierta oposición a Balmaceda (por ejemplo, Vitale, 1993;

Sagredo, 2001b). Uno de los propósitos centrales de la visita de Balmaceda fue conocer, en terreno, la situación en la que se encontraba la industria del salitre, por lo que el Presidente de la República se desplazó a conocer gran parte de las oficinas instaladas en Tarapacá (Sagredo, 2001b: 113-126). El viaje igualmente fue una oportunidad para plantear la nueva posición del Estado chileno en la materia. En un discurso pronunciado el día 8, Balmaceda señaló las orientaciones que seguiría su política:

Ha llegado el momento de hacer una declaración a la faz de la República entera. El monopolio del salitre no puede ser empresa del Estado cuya misión fundamental es sólo garantizar la propiedad y la libertad.

Tampoco debe ser de obra de particulares, ya sean éstos nacionales o extranjeros, porque no aceptaremos jamás la tiranía económica de muchos ni de pocos. El Estado habrá de conservar siempre la propiedad salitrera suficiente para resguardar, con su influencia, la producción y su venta y frustrar en toda eventualidad la dictadura industrial en Tarapacá (citado en Ramírez Necochea, 1969: 93).

Estas palabras son las que se utilizan, generalmente, para plantear la existencia de una política nacionalista (por ejemplo Ramírez Necochea, 1969), así como para relativizar esa orientación. Por ejemplo, Yrarrázaval (1963: 23) afirma que de estas palabras no se desprendió ningún proyecto. Más que preguntarse respecto a la existencia de proyectos específicos de carácter nacionalista, parece pertinente intentar entender cuál fue la intención manifiesta en estas palabras respecto al rol del Estado dentro de la industria. En ese sentido, el discurso muestra el esfuerzo del mandatario por dejar en claro que se evitaría una nueva combinación (Monteon, 1982: 29). De igual forma, estas palabras deben ser entendidas como una toma de posición, sobre todo en un momento en el cual John Thomas North,⁴¹ el principal inversor en la industria, se encontraba de visita en Chile. Las mismas ideas fueron repetidas por Balmaceda en el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1° de junio de 1889, ocasión en la que el mandatario señaló que no se venderían terrenos a capitalistas extranjeros (Zeitlin, 1984: 111; Bermúdez, 1987: 37).

Balmaceda no se quedó únicamente en el terreno de las palabras, como sugiere Yrarrázaval. En concordancia con su intención contar con un Estado activo en la actividad salitrera, en el mes de abril de 1889 dictó un decreto que creó la Delegación Fiscal de Salitreras y Guaneras (Blakemore, 1974: 91), lo que provocó que volvieran a aparecer

⁴¹ Una reseña biográfica sobre North se encuentra en Ramírez Necochea (1969: 41-63).

rumores sobre la creación de una empresa estatal (O'Brien, 1982: 133). Este nuevo servicio implicaba una reorganización de la Inspección General de Salitreras, pues su personal era deficiente para cumplir con la “conservación, vigilancia y defensa de esas importantes propiedades nacionales”. El decreto de creación le encomendó a este servicio desarrollar las siguientes funciones:

1. Conservar, defender y vigilar las oficinas y terrenos salitrales del Estado;
2. Mensurar, reconocer y avaluar esos mismos terrenos y los estacamentos de propiedad fiscal y particular existentes;
3. Vigilar la marcha de los juicios en que tenga interés el Fisco y se relacionen con propiedades salitreras;
4. Proponer al Estado las medidas convenientes para fomentar el consumo del salitre y estudiar todo lo que se relacione con la marcha y desarrollo de la industria salitrera, y
5. Llevar la estadística del ramo (citado en Delegado Fiscal de Salitreras, 1892: 137-138).

Las funciones en cuestión dan cuenta de la importancia que le asignó el gobierno de Balmaceda a que el Estado, por una parte, desarrollara un servicio dedicado exclusivamente a un tema tan sensible para los intereses fiscales. En especial, destaca la responsabilidad de tomar medidas para incidir en la marcha de la industria salitrera. El Estado abandonó la postura abstencionista en la materia y, al contrario, se planteó la necesidad de incidir la industria desde la oferta y la demanda. La anunciada venta de terrenos salitreros, como ya se mencionó, partía del supuesto que aumentando los actores también lo haría la producción. Ello requería un crecimiento en el consumo del salitre, por lo cual se le encargó a la Delegación impulsar medidas para fomentarlo. Desde diciembre de 1888, el Ministerio de Hacienda se encontraba recabando información, a través del personal diplomático chileno, respecto al potencial de consumo del salitre en el extranjero, y un año después envió un proyecto de ley, en el cual pedía al Congreso \$ 150.000 para publicitar el producto (Yrarrázaval, 1963: 24). El proyecto fue concebido, de acuerdo con el mensaje que acompañó la propuesta, de la siguiente forma:

La propaganda del consumo del salitre es hoy indispensable, no sólo para dar nuevo impulso a la producción y obtener de ese modo el incremento de las entradas fiscales, sino para salvar la difícil situación a que ha llegado la industria a consecuencia de su mismo desarrollo (citado en Ramírez Necochea, 1969: 89).

El esfuerzo por aumentar el consumo del salitre se dio en un contexto de crecimiento

desmedido de la oferta. Hacia 1889, las compañías creadas en los años anteriores alcanzaron su máxima capacidad, aumentando los envíos a Europa en comparación con los años anteriores. En noviembre, las exportaciones llegaron a las 410.000 toneladas, 143.000 más que en igual mes del año anterior. El consumo no creció de la misma forma que la producción, generándose un proceso de acumulación de salitre y reducción de su precio, lo cual hacía presagiar la irrupción de un nuevo cartel (Blakemore, 1974: 109-110).

Balmaceda estaba decidido a avanzar hacia la mayor intervención del Estado en el campo salitrero. Por lo mismo, desechó un proyecto de ley, aprobado por el Congreso en diciembre de 1889, que permitía la devolución de salitreras bajo el esquema del antes mencionado decreto de 1886 (Ramírez Necochea, 1969: 89). Tal como lo ha planteado Bermúdez (1987: 36), con las políticas desarrolladas por Balmaceda se produjo un cambio de rumbo. Sus iniciativas buscaron orientar a la industria del salitre para que sirviera los intereses fiscales chilenos (Blakemore, 1974: 86). Para ello, no solamente se terminó con la devolución de las salitreras a los privados que pudieran demostrar la propiedad de ellas, sino que también surgió un Estado que buscó establecer mejores condiciones para la competencia. Para ello, tomar medidas en materia ferroviaria resultó fundamental.

La cuestión de los ferrocarriles en las zonas salitreras

El desarrollo de los ferrocarriles en Tarapacá data de mediados de la década de 1850 (véase Donoso, 2011). En 1868, Montero Hermanos obtuvo una concesión del gobierno peruano, por veinticinco años, para construir una línea férrea que conectaría el puerto de Iquique con La Noria. Un año después, la misma compañía logró una nueva autorización, para conectar Pisagua con Zapiga y, en 1871 logró la última autorización, para tender una línea entre La Noria y Zapiga, además de autorizar ramificaciones. En la concesión de 1871, se estableció un período de duración de veinticinco años y, además, se estipuló que podría ser anulada si los trabajos no se realizaban, o si la línea dejaba de operar por un año. Adicionalmente, se autorizó la venta de los derechos y, en caso que el comprador fuera extranjero, ello requería autorización de las autoridades peruanas. En 1874, con el visto bueno del gobierno, Montero Hermanos formó la Compañía de Ferrocarriles Salitreros de Tarapacá, la que, en 1882, se trasladó a Londres y pasó a llamarse The Nitrate Railways Company Limited

(Brown, 1958: 465-467). La empresa obtuvo otros beneficios, como el privilegio exclusivo de contar con un ferrocarril, impidiéndose expresamente la existencia de otra línea alternativa y recibió el derecho de preferencia, durante el tiempo de vigencia de la primera concesión, para construir los caminos ferroviarios propuestos al gobierno peruano por otros particulares (Silva, 1967: 45-46). Entre 1868 y 1875, las líneas asociadas a las dos primeras concesiones fueron construidas, no así las establecidas en la última (Blakemore, 1974: 47).

Al igual que en lo referente a la propiedad de las oficinas salitreras, el dominio de hecho que el Estado chileno ejerció sobre Tarapacá, desde finales de 1879, generó incertidumbre para los dueños de los ferrocarriles, pues los privilegios derivados de las concesiones antes mencionadas debían ser ratificados por las autoridades chilenas. Adicionalmente, la empresa tuvo que lidiar con la solicitud de caducidad de derechos, presentada en 1881 por parte de Campbell, Jones y Compañía. Esta sociedad, dueña de terrenos salitreros en Agua Santa, además pidió, junto a otros privados, autorización para construir sus propios ferrocarriles (Yrarrázaval, 1963: 30). En un inicio, Campbell obtuvo la autorización solicitada (Silva, 1967: 52; Thomson y Angerstein, 2005: 95), pero ella fue revocada prontamente (Montt, 2004: 93).

En un inicio, la preocupación de las autoridades gubernamentales estuvo centrada en anexar legalmente el territorio de Tarapacá, antes que en definir la vigencia de los privilegios entregados a Montero Hermanos o en permitir a otras empresas construir ferrocarriles (Silva, 1967: 55). En 1883, una vez que Chile y Perú firmaron la paz en el Tratado de Ancón, el gobierno chileno pasó a ocuparse en la cuestión de las concesiones ferroviarias y encargó, en agosto de ese año, a una comisión asesora, formada por parlamentarios, el estudio de las concesiones entregadas por el gobierno peruano a Montero Hermanos y determinar si dichos derechos seguían vigentes (Thomson y Angerstein, 2005: 95). El parecer mayoritario de los miembros de la instancia en cuestión fue que los privilegios exclusivos seguían vigentes (Silva, 1967: 63).

A pesar de las conclusiones del informe entregado por la comisión recién mencionada, la mantención de la concesión en su estado original no era tan simple de aceptar para el gobierno de Santa María. Por una parte, en la época se pensaba que la industria del salitre tenía problemas, precisamente, por el precio del transporte de la producción (Thomson y Angerstein, 2005: 88). Por otro lado, durante la segunda mitad del siglo XIX, los

ferrocarriles estatales fueron concebidos como medios para ayudar el desarrollo de actividades económicas en zonas con problemas de competitividad. En una lógica proteccionista, los precios por el transporte no eran fijados de acuerdo a los costos de traslado, sino que teniendo en cuenta los costos de producción del bien transportado y buscando colaborar con el desarrollo de las actividades económicas (Guajardo, 2007: 95-96). En esa lógica, las autoridades gubernamentales comenzaron a pensar que el monopolio ferroviario era perjudicial para la industria salitrera en su conjunto, pero sobre todo para los intereses fiscales (Montt, 2004: 85, 90), dado que los costos de transporte eran capaces de eliminar productores y disminuir el volumen de quintales exportados.

Tal como lo destaca Montt (2004: 77-78), a partir de un análisis de las autorizaciones ferroviarias entregadas por el Estado chileno durante el siglo XIX, Santa María y Balmaceda impulsaron un nuevo modelo de fijación de precio, en el cual la decisión sobre esta materia radicaba, de forma exclusiva, en el Presidente de la República. Ello es congruente con el hecho que durante el período de Santa María comenzó a hacerse manifiesta una actitud gubernamental contraria a los privilegios en manos de la Nitrate Railways (Silva, 1967: 44). Entre 1884 y 1885, Santa María consultó sobre la cuestión de la caducidad de los derechos a una serie de actores institucionales, provenientes de los tres poderes públicos. La Comisión de Gobierno del Senado, el Fiscal de la Corte Suprema, el Intendente de Tarapacá y el Consejo de Estado, se manifestaron a favor de declarar la caducidad de los privilegios exclusivos de Nitrate Railways (Montt, 2004: 94). En esas consultas, quedó de manifiesto que dentro de las autoridades estatales existía la convicción respecto a que el Estado tenía intereses en la materia y debía actuar en consecuencia. El Intendente de Tarapacá, Gonzalo Bulnes, manifestó a Santa María lo siguiente:

Sin embargo, es fácil demostrar que el gobierno no se encuentra colocado en esta provincia en presencia de deberes de distintos órden, i que, correspondiéndole atender a los justos reclamos de la industria salitrera i a las exigencias de su prosperidad i desenvolvimiento, no debe perder de vista su interés propio, que la administracion, la equidad i el réjimen social bien entendido le imponen vijilar.

Aquella opinion se funda en una tendencia errada que vengo notando en todas las discusiones a que ha dado lugar este largo litijio. Se pretende suprimir al gobierno de Chile como entidad de la cuestion, localizando la cuestión i el debate en los intereses reciprocos de la industria salitrera por una parte i del ferrocarril por la otra.

Encuentro injustificada esa supresion por ser el gobierno quien estipuló con Montero los derechos i las obligaciones que arrancan de los contratos.

...esta cuestion [la de la caducidad] no puede ser resuelta sino con un criterio

administrativo: es decir, teniendo presente las ventajas i las necesidades del interes chileno (*Los Debates*, 30/6/1885).

A pesar de estos informes, Santa María no actuó avanzó inmediatamente hacia la caducidad. De hecho, algunas cartas personales escritas por Julio Zegers, abogado de la compañía desde 1881, dan cuenta de constantes acercamientos entre la ferroviaria y el Ejecutivo, además de la intención del Presidente de la República de lograr un acuerdo que, en palabras de Santa María, favoreciera tanto a los intereses generales de la industria salitrera como a los fiscales asociados a dicha actividad. Incluso, en una ocasión, Santa María se reunió con Zegers y con un representante de la empresa, para concordar posiciones, algo que, finalmente, resultó ser imposible (Silva, 1967: 111-113).

Habiendo quedado clara la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la compañía, Santa María procedió, el 29 de enero de 1886, a caducar el permiso y los privilegios asociados a éste (Yrarrázaval, 1963: 36-37). El decreto mediante el cual se realizó este acto, adujo incumplimiento de la empresa en lo relativo a la concesión del año 1871, al no construir todas las líneas acordadas. A ello se sumó que la empresa no logró acuerdos respecto a precios con los otros productores de la industria, afectando los precios y la competencia entre distintas empresas (Brown, 1958: 468). En los considerandos que conforman el decreto, esta cuestión está expuesta en forma clara:

5.º que ejerciendo esta vigilancia la autoridad chilena, se advirtió que, destinado especialmente el ferrocarril al acarreo del salitre que se elabora en el interior en diversos establecimientos, la industria salitrera, que es la principal en aquel territorio, se sentía perturbada en su desarrollo á consecuencia de las condiciones de porteo exigidas por la empresa de ferrocarril... 7.º Que apreciando el Gobierno esta situación y procurando conciliar equitativamente los intereses en pugna, indicó á la empresa del ferrocarril un arreglo que, sin dañar los de ella, diera facilidades al proteo de la industria salitrera, abaratando el costo con que hoy está gravada, arreglo á que no ha sido posible arribar (citado en Montt, 2004: 95).

La decisión generó un escenario desfavorable para los intereses de la Nitrate Railways. El abogado de la compañía, Julio Zegers, en una carta privada enviada a un ejecutivo de la empresa, planteaba que aunque el decreto no alteraba la situación de la empresa, sí abría el camino para que el Estado chileno permitiera a otros actores ingresar al negocio ferroviario en la provincia de Tarapacá (Silva, 1967: 120). Para evitar esta posibilidad, la compañía acudió a los tribunales de justicia, con el fin de revocar la decisión tomada por la autoridad

administrativa y mantener los beneficios obtenidos gracias las concesiones entregadas por el gobierno peruano a Montero Hermanos (Yrarrázaval, 1963: 38). Durante el año 1887, y con la cuestión radicada en el Poder Judicial, John Thomas North adquirió 7.000 de las 9.000 acciones de la Nitrate Railways, a un valor bastante castigado por las decisiones del Estado chileno (Brown, 1958: 468; Blakemore, 1974: 48-49).

Tal era el escenario, en términos del problema ferroviario, en el cual José Manuel Balmaceda asumió la presidencia el 18 de septiembre de 1886. Bajo su mandato, no sólo se mantuvo a firme el decreto que estableció la caducidad, sino que también se desarrolló una política estatal amplia y marcada por la intervención directa, para impulsar la economía a través de los ferrocarriles. Finalizando 1887, Balmaceda presentó un proyecto de ley que solicitaba la venia del Congreso para construir líneas férreas en el sur, zona central, y el llamado norte chico chileno, las que totalizaban 1.200 kilómetros. Hasta ese momento, Chile contaba con 1.000 kilómetros (Ramírez Necochea, 1969: 118). Este proyecto, además, consideró la estatización del ferrocarril que corría por el sector de Chañaral.⁴² También en 1888, se firmó un contrato con la North and South American Constructor Company, para iniciar los trabajos de conexión entre el centro y el norte del país. Los tramos acordados fueron La Calera-Cabildo y San Marcos-Ovalle (Guajardo, 2007: 143).

En materia ferroviaria, Balmaceda concentró las decisiones en el Ejecutivo. Ello lo dejó en claro, durante el discurso que pronunció a raíz de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, correspondientes a 1887. En la oportunidad, el mandatario hizo referencia a un proyecto, a través del cual pretendía radicar en el Ejecutivo la facultad para entregar, previa consulta al Consejo de Estado vía decreto, permisos para la construcción de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos (Montt, 2004: 74). Como se mostró en el capítulo anterior, dicho proyecto generó resistencias dentro de una oposición que acusaba a Balmaceda de intentar pasar a llevar a otro poder del Estado. Adicionalmente, en su afán por impulsar estos proyectos, el Presidente de la República, sin contar todavía con la autorización parlamentaria, encargó estudios de líneas a la Dirección de Obras Públicas (Crowther, 1973: 385). Adicionalmente, en 1889, infructuosamente solicitó \$ 400.000, con

⁴² Creado en 1872, éste demostró ser un proyecto poco rentable, lo que llevó a sus dueños a vender la línea. Las presiones locales frente a un potencial desmantelamiento del servicio, para vender el material y trasladarlo al sur por un particular, llevaron al Ejecutivo a tomar control sobre ella. Dos años después, el Estado repitió la operación y estatizó el tren de Elqui, destruido por la crecida del río del mismo nombre (Thomson y Angerstein, 1997: 68).

el fin de realizar los estudios iniciales para levantar una línea férrea entre Tarapacá y la zona sur del país (*El Independiente*, 23/7/1889).

La forma en la que Balmaceda, una vez en el poder, manejó el conflicto con la Nitrate Railways fue otro foco de tensión. Al igual que Santa María, entendía que el monopolio ferroviario era un problema que afectaba los precios del salitre y su nivel de producción (Blakemore, 1974: 82). Por lo mismo, actuó de forma decidida frente a la acción judicial de la compañía. En su defensa frente a los tribunales, el Fisco argumentó que el Poder Judicial no tenía competencias para anular decisiones de otro poder del Estado “... ¡mucho menos para rever los decretos del Presidente de la República en atribuciones que le son propias”. En primera instancia, los tribunales le dieron la razón al Ejecutivo, pero, ante la apelación de la firma, se estableció que el Poder Judicial sí tenía competencia para examinar el asunto. En respuesta a ello, en diciembre de 1887, Balmaceda recurrió al Consejo de Estado, argumentando que existía una contienda de competencias entre el Ejecutivo y el Judicial, por lo que solicitaba una resolución de esta instancia, tal y como lo establecía la constitución de 1833 en su artículo 102, número 5. La Corte Suprema, en su defensa ante el Consejo de Estado, señaló que la acción administrativa no era ni ilimitada ni absoluta y que, al contrario, los actos del Presidente de la República, en caso que afectaran derechos garantizados en la constitución, daban pie para que los afectados pudieran recurrir a la justicia ordinaria. Agregó el informe que, durante la década de 1880, la justicia había dictado sentencia en, al menos, 15 casos similares a éste. Finalmente, el 13 de septiembre de 1889, el Consejo de Estado le dio la razón al Ejecutivo, pues consideró que Nitrate Railways, a través de su solicitud a los tribunales, estaba pidiendo dejar sin efecto el decreto (Montt, 2004: 110-113).

En momentos en los que el Consejo de Estado todavía no resolvía la contienda de competencias, se discutía en los círculos políticos sobre el riesgo de una “northización” de Tarapacá. North, por una parte, contaba, desde 1887, con la propiedad de los ferrocarriles, lo que le daba una situación privilegiada en la industria, pues podía afectar a sus rivales, al controlar los precios de transporte (Crowther, 1973: 390). Adicionalmente, entre 1888 y 1889, tenía control sobre el 25% de la industria (Brown, 1958: 469). En ese contexto, y en su ya mencionada visita a Iquique, Balmaceda declaró que estaba resuelto a conectar La Calera con Tarapacá a través de una línea longitudinal (Montt, 2004: 97). Agregó que era su

aspiración que todos los ferrocarriles existentes en Chile fueran públicos (Jobet, 1951: 68). En este punto, el mandatario no solamente seguía su agenda, sino que también a la presión presente en la prensa. Pocos días antes de partir Balmaceda al norte, *La Época* urgía porque el Estado controlara los precios del transporte del salitre o, definitivamente, expropiara las líneas. Así, se reduciría el precio del producto y se aumentaría la producción. “Y este incremento se traduce en aumento inmediato y directo de recursos para el Fisco que percibe los derechos” (Sagredo, 2001b: 39).

Después que el Consejo de Estado dejara a firme el decreto de caducidad de enero de 1886, Balmaceda, al parecer, consideró inviable la estatización de las líneas, por lo que optó por intervenir a través del ingreso de nuevos privados a competir (Montt, 2004: 99). Realizó, así, una serie de llamados a propuestas para construir líneas férreas. El 5 de diciembre de 1889 se dictó el decreto para la construcción de un tren que conectara la salitrera de Agua Santa con Caleta Buena. El permiso fue adjudicado a Campbell, la que cedió sus derechos a Lauro Barros, futuro ministro de Balmaceda, para la conformación de la Compañía de Salitre y Ferrocarriles de Agua Santa (Yrarrázaval, 1963: 41-47). Durante 1890, se realizó un llamado para dos nuevas líneas, una entre Alto de Junín y Sal de Obispo, y otra entre la oficina San Pablo y las salitreras de Lagunas (Thomson y Angerstein, 2005: 97). El último llamado de 1890 tuvo como resultado la adjudicación del proyecto a Nitrate Railways (Montt, 2004: 75).

Esa decisión fue tomada en momentos en el que Balmaceda negociaba directamente con representantes de la casa Gibbs en Chile una autorización para construir una línea hasta el puerto de Chucumata, para sacar su propia producción salitrera. Según relató el representante de Gibbs en Chile a la casa matriz en Londres, durante las negociaciones, Balmaceda puso condiciones al permiso, entre ellas, que la empresa inglesa desistiera de participar en cualquier intento por establecer un nuevo cartel y que asegurara una producción mínima anual, equivalente a 2.000.000 de quintales (Blakemore, 1974: 152-157). Esa oferta, rechazada por Gibbs (Zeitlin, 1984: 115), es una muestra muy clara respecto a que Balmaceda diseñó una intervención estatal en el campo ferroviario en las provincias salitreras que, antes que afectar a un capitalista específico, como North, tenía como fin el aumento de la producción y evitar cualquier intento de nueva combinación.

Generalmente, se ha destacado que los abogados de las empresas de North eran

miembros de la oposición a Balmaceda y que quienes representaron a Campbell y Jones – compañía que, constantemente, buscó el fin del monopolio ferroviario– formaban parte del círculo de confianza del Presidente (O'Brien, 1982: 138-139; Montt, 2004: 99-100). En parte, por esta situación, los dueños de la Nitrate Railways pensaron que, una vez derrotado Balmaceda, la compañía podría recuperar los privilegios perdidos. Sin embargo, ello no ocurrió. Los vencedores continuaron con la política iniciada por Balmaceda respecto a esta cuestión y, antes que volver a la situación anterior a 1886, ampliaron los privilegios ferroviarios para la Compañía de Salitre y Ferrocarriles de Agua Santa (Brown, 1958: 475-476). Ello muestra que, en lugar de ser una política particular de Balmaceda, la intervención en el campo salitrero respondía a una racionalidad estatal que apuntaba a defender sus intereses económicos en la industria.

LAS DISCUSIONES SOBRE LA CONVERTIBILIDAD BANCARIA

La política hacia los bancos durante el período de Balmaceda es otro de los tópicos que ha estado en el centro del debate. Generalmente, se plantea que las decisiones del Presidente de la República, en específico su intención de crear un banco estatal, buscaron afectar a los banqueros (Salazar, 2009: 722), cuestión que explicaría que destacados miembros de ese sector, como Agustín Edwards y Augusto Matte Pérez, lideraran el bando que se levantó contra el Ejecutivo en 1891 (Zeitlin, 1984: 118). A continuación se muestra que, respecto a los bancos, Balmaceda siguió el patrón de reformas mencionado en el capítulo 3: hasta 1889, aunque estableció controles estatales sobre el sector, no desarrolló acciones diametralmente distintas a las de los gobiernos anteriores. De hecho, al igual que Santa María, dilató el fin de la inconvertibilidad del papel moneda en nombre ciertos intereses estatales (fortalecer la Hacienda Pública y desarrollar obras públicas), pero sin enfrentarse al sistema bancario existente desde la década de 1860. Sus posturas más radicales, como retirar fondos de los bancos, intervenir a estas entidades y avanzar hacia un banco estatal, solamente aparecieron en un contexto de quiebre inminente con el Congreso (Ramírez Necochea, 1969: 130).

Durante la primera mitad del siglo XIX, las actividades económicas se basaron en la producción local de la moneda, además de otros instrumentos asociados al comercio

exterior, como las letras (Carrasco, 2009: 21). La aparición del papel moneda ocurrió en Coquimbo, hacia 1838, por iniciativa privada, pero fue prontamente prohibida por el gobierno central (Fetter, 1937: 7). Desde la década de 1840, se instaló una discusión sobre la necesidad de contar con bancos. En 1844, surgió un primer proyecto de crear uno, y en 1849 se fundó el Banco de Arcos, el cual en 1851 dejó de existir (Millar, 1994: 65-71). En la época, algunos actores, como los mineros del norte de Chile, el argentino Mariano Fraguero y el liberal Pedro Félix Vicuña, plantearon la necesidad de contar con un banco estatal capaz de centralizar las operaciones de crédito (Volk, 1993: 82-83), algo que no ocurrió.

El crecimiento de la actividad durante la década de 1850, llevó a que se requiriera aumentar el circulante en la economía (Ross 2003: 37). En 1851, se fijó por ley la relación entre el oro y la plata y en los años siguientes fueron surgiendo distintos bancos, como la Caja de Crédito Hipotecario, en 1855, el de Depósitos y Descuentos de Valparaíso, un año más tarde y el de Chile, en 1859. De igual forma, en 1857, el gobierno presentó un proyecto de ley, redactado por el economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil, que pretendía regular la actividad bancaria (Millar, 1994: 79- 85-87, 100; Martner, 1929: 252; Hirschmann, 1973: 165). Esta iniciativa, aprobada en 1860, abrió las puertas para la existencia de bancos de emisión, a los cuales se les permitió imprimir papel moneda por un equivalente al 150% de su capital (Martner, 1929: 253; Yrarrázaval, 1963: 57-58; Ross, 2003: 38). Se creó así un sistema bancario marcado por un signo liberal, el que aunque establecía normas sobre emisión, características del capital, controles y mecanismos de publicidad (Millar, 1994: 107), no exigía la existencia de reservas para cubrir las emisiones, ni limitaba los préstamos (Fetter, 1937: 8).

A partir de 1862, el Fisco pasó por algunos problemas, razón por la que recurrió a la ayuda de los bancos, algo que se repitió en 1864, 1865, en dos ocasiones, 1866 y 1869 (Ross, 2003: 102-104; Fetter, 1937: 10-11; Yrarrázaval, 1963: 58-59). En efecto, en 1865 se autorizó al Banco Nacional la emisión de papel moneda, y en diciembre del mismo año se dio luz verde a una segunda impresión. La primera emisión implicó que un tercio del total fuera un préstamo para el Estado. En tanto, en 1866 se estableció que los billetes de los bancos serían recibidos en las oficinas fiscales por 22 años. En 1869, el Banco Nacional, a cambio de emitir dinero para ayudar al Fisco, obtuvo el compromiso ser el receptor de los

depósitos estatales, y se le asignó la responsabilidad de llevar a cabo las operaciones bancarias del Estado chileno en Europa (Millar, 1994: 120-122, 149). Se generó, de esta forma, una relación de interdependencia entre el Estado y los bancos, según la cual el primero autorizaba emisiones a cambio de préstamos y los segundos podían obtener beneficios de su posición de prestamistas (Ross, 2003: 48; Salazar, 2009: 717).

La crisis económica de la década de 1870, mencionada en el capítulo 3, provocó un problema de liquidez para el Fisco, que lo llevó a recurrir a préstamos con bancos chilenos en 1872, 1873, 1876 y 1878. En tanto, consiguió préstamos externos en 1870, 1873 y 1875, el último para cancelar la deuda interna (Millar, 1994: 141-142). También surgieron problemas para el sistema bancario. El aumento de las importaciones, entre 1874 y 1878, llevó a la disminución de la acuñación en la Casa de Moneda y a la fuga de metal. El nivel de reserva existente en el sistema bancario frente a los billetes emitidos por el conjunto de bancos era de un 7,4% (Fetter, 1937: 27, 30). En 1877, se discutió la posibilidad de salvar la crisis creando un banco estatal, que entregara crédito para impulsar la actividad (Millar, 1994: 146). Sin embargo, la propuesta fue desechada y en 1878 el Estado usó, nuevamente, la alternativa de recurrir a los bancos. Específicamente, obtuvo un préstamo por \$ 2.525.000, de manos de 9 de las 11 entidades existentes, y a cambio el Estado autorizó a una nueva emisión con un tope de \$ 15.000.000. Adicionalmente, se estableció la inconvertibilidad del papel moneda y su curso forzoso (Yrarrázaval, 1963: 60). Aunque inicialmente fue concebida como una medida a terminarse en 1880, en los hechos la inconvertibilidad continuó hasta 1895. Ella provocó un contexto de desarrollo bancario tal que, desde 1878, este sector se convirtió en el más importante de la economía chilena (Ross, 2003: 16).

En los años posteriores y en medio de la guerra del Pacífico, el Estado chileno comenzó a emitir papel por su propia cuenta, para solventar los gastos asociados a las operaciones militares (Yrarrázaval, 1963: 61). La acción emisora, a cargo de la recién creada Oficina de Emisión de Billetes Fiscales (Martner, 1929: 341), fue activa. En 1879, se imprimió papel por un total de \$ 6.000.000. Según algunos cálculos, para 1882, circulaban \$ 26.000.000, correspondiendo a papel fiscal un equivalente a \$ 16.000.000 (Carrasco, 2009: 26). Otras estimaciones afirman que, a causa de la emisión fiscal, el total de papel moneda circulando en el país pasó desde unos \$ 10.000.000 a \$ 30.000.000

(Fetter, 1937: 43).

Como consecuencia del aumento del circulante y de la deficitaria balanza de pagos que Chile vivió desde 1884, el peso se depreció. Ello agitó un debate parlamentario sobre la conveniencia de mantener la inconvertibilidad, especialmente teniendo en cuenta la bonanza fiscal derivada del triunfo chileno en la guerra del Pacífico (Millar, 1994: 198). La cuestión, en todo caso, no nació en 1884. Tan pronto quedó claro que Chile ganaría la guerra, el debate comenzó. Zorobabel Rodríguez, por ese entonces editor de *El Independiente* y discípulo de Courcelle-Seneuil, era de la opinión que la circulación forzosa era un instrumento que debía ser utilizado en un contexto de guerra, pero no existiendo más tal escenario "... vuelve para el Gobierno el deber de suprimirla, o a lo menos de empezar a reducirla en la medida de sus facultades" (*El Independiente*, 27/6/1882).

Durante la primera mitad de la década de 1880, las memorias del Ministerio de Hacienda hablaron recurrentemente sobre avanzar en esa línea. Sin embargo, en la práctica no se actuó de esa forma. Esta ambigüedad provenía del propio presidente Santa María, quien manifestaba querer llegar al régimen metálico, pero después de pagar la deuda pública (Yrarrázaval, 1963: 62). De todas formas, se tomaron algunas medidas, como una ley que, en 1882, fijó un máximo de circulante equivalente a \$ 16.000.000 (Millar, 1994: 196). A la par, se discutió cómo avanzar en el retiro paulatino de circulante estatal, para mejorar el valor del peso chileno y preparar el camino para la convertibilidad, aunque sin fijar una fecha cierta para ello.

A mediados de 1885, se analizó un proyecto de ley que pretendía retirar de circulación \$ 50.000 por mes. Esta propuesta dio pie a un debate en la Cámara de Diputados sobre las causas de la baja del valor del peso chileno, el uso del papel moneda y las alternativas a seguir en el futuro. El diputado Miguel Luis Amunátegui pronunció un discurso en el cual culpaba al exceso de papel moneda de la pérdida de valor de la moneda y en el que consideraba que retirar tal cantidad de billetes por mes no era suficiente (Cámara de Diputados, sesión 33° ordinaria, 18 de agosto de 1885: 449). Este argumento fue contestado por el Ministro de Hacienda, Ramón Barros Luco, quien aseguró que la situación del peso chileno no era fruto de las emisiones y el régimen de inconvertibilidad, sino que respondía a la baja de las exportaciones del país (Cámara de Diputados, sesión 34° ordinaria, 20 de agosto de 1885: 472).

Tanto para el Ministro de Hacienda como para varios parlamentarios que participaron del debate, el retiro de papel moneda y la vuelta a la convertibilidad no eran solución para la situación económica del país, pues traerían problemas para el desarrollo de la actividad en la economía interna. El mismo Barros Luco creía que no se podían paralizar trabajos de obras públicas, pues miles de obreros quedarían sin ocupación (Cámara de Diputados, sesión 33° ordinaria, 18 de agosto de 1885: 451). El diputado Puelma Tupper concordaba con que el retiro de moneda y el aumento del tipo de cambio paralizarían la actividad. Por lo mismo, propuso destinar \$ 50.000 mensuales a la compra de pastas de plata, y no al retiro de papel, garantizando así la emisión existente (Cámara de Diputados, sesión 34° ordinaria, 20 de agosto de 1885: 461-462). El debate suscitado en la sala a raíz del papel moneda pasó, prontamente, desde el hemiciclo a la opinión pública. En una carta enviada a la prensa, Manuel Arístides Zañartu, expresó con claridad por qué, en su opinión, debía seguir circulando el papel moneda y no se debía avanzar hacia la convertibilidad. Al respecto, afirmaba lo siguiente:

Los billetes que salen de las prensas del estado van a la circulación en cambio de servicios o de objetos que aprovecha el mismo que la presta. Nada da éste que no tenga así un justo equivalente, lo que no sucede con el billete bancario, cuya circulación importa el escamoteo legal de bienes comunes i particulares equivalentes, a la vista i con el beneplácito de los nombrados por la nación para impedir tales injusticias.

...Durante el régimen metálico los cambios interiores de objetos o de servicios que son una fuente de producción están limitados por la escasez del metal que sirve para efectuarlos mientras que durante el régimen del papel esos cambios solo pueden ser limitados por la existencia de valores cambiables, siempre muy superiores en número a la cantidad de metálico ahorrado sobre todo en países nuevos (*Los Debates*, 8/9/1885).

La disparidad de opiniones sobre la materia y la reticencia desde dentro del Ejecutivo hacia la vuelta al régimen metálico, expresada por Barros Luco, permiten entender por qué el gobierno de Santa María no utilizó completamente algunos instrumentos que avanzaban hacia el fin de la inconvertibilidad. Por ejemplo, entre 1882 y 1886, se destinaron \$ 6.000.000 para incinerar papel moneda. Sin embargo, solamente se retiraron \$ 1.912.084 (Fetter, 1937: 54-56).

Al finalizar el período de Santa María, se gestó una nueva arremetida contra del papel moneda. Algunas voces alarmaron a la opinión pública respecto a que la devaluación podía, incluso, afectar a la industria salitrera, la que, a causa de la caída del valor del peso, debía

pagar cada vez más dinero como impuesto. En tal situación, se corría el riesgo de la paralización de la industria (*La Libertad Electoral*, 3/4/1886). En ese contexto, el Jefe de Estado envió, a mediados de 1886, un proyecto de ley al Congreso, que buscaba retirar, mensualmente, \$ 125.000 pesos, junto con paralizar la emisión, hasta llegar a \$ 16.000.000. El proyecto, preparado por el entonces Ministro de Hacienda, Hermógenes Pérez de Arce, no prosperó (Millar, 1994: 200).

Al asumir la presidencia, Balmaceda también se mostró preocupado por la desvalorización del peso chileno (Jobet, 1951: 63). En una primera etapa, afrontó el problema de igual forma que su antecesor. De hecho, durante 1887 logró la aprobación del Congreso de una ley que se basó en el fallido proyecto presentado por Santa María. La normativa estableció el retiro mensual de \$ 100.000 fiscales, la compra de \$ 1.200.000 en barras de plata, en 1887 y 1888, y \$ 1.500.000 en los años siguientes. De esta forma, se preparaba el camino para la convertibilidad. Adicionalmente, se limitó la capacidad de emisión de los bancos, bajando desde el 150% del capital, de acuerdo a la ley de 1860, hasta un 100%, y se exigió una garantía de un 50% de la emisión con metales o títulos de deuda estatal (Yrarrázaval, 1963: 63-64; Ross, 2003: 39). Estas medidas respecto a los bancos, en cierta forma, limitaban el carácter liberal de la legislación de 1860. Desde sectores cercanos al gobierno se afirmaba que esta nueva actitud era necesaria, pues no tenía sentido retirar papel moneda fiscal si se dejaba espacio para la circulación de papel privado sin garantía (*Los Debates*, 3/7/1885, 7/2/1887).⁴³ El giro en el tratamiento respecto a los bancos provocó una ola de críticas. Los conservadores afirmaron que la banca debía estar libre de tales amarres (Millar, 1994: 203), mientras *La Libertad Electoral* acusó al Ejecutivo de aprobar la ley en un momento en el cual la oposición no se encontraba representada en el Congreso y condenó la iniciativa por aumentar ciertas contribuciones, además de ser el reflejo de lo que el medio consideró una guerra llevada a cabo por el Ejecutivo contra los bancos de emisión (*La Libertad Electoral*, 10/2/1887).

Aunque la ley de 1887 volvía a plantear el retiro de circulación de ciertas cantidades de papel moneda, para salvar el tipo de cambio, no existía un consenso respecto a avanzar

⁴³ Los temores de los sectores de gobierno se hicieron realidad, en cuanto a la efectividad de la ley, pues si bien hasta 1890 el total de billetes retirados alcanzó la cifra de \$ 5.000.000, ello no generó grandes efectos, por la vuelta a circulación de papel moneda privado antes depositado en las tesorerías fiscales (Ramírez Necochea, 1969: 126; Fetter, 1937: 62).

hacia la convertibilidad. Las opiniones favorables al papel moneda, antes mencionadas, cristalizaron en un proyecto, presentado en agosto de 1887 por el diputado Manuel Arístides Zañartu, quien propuso crear un banco estatal, dejar sin efecto la legislación recién aprobada respecto al retiro de papel moneda y promover su circulación para estimular el crédito y la actividad económica (Millar, 1994: 206). En la justificación del proyecto, Zañartu planteaba que:

No dar al crédito productivo toda la amplitud de que es susceptible, equivale a mantener cerradas las fuentes de producción i de progreso público, a desperdiciar, con un tiempo valioso, los elementos de riqueza i de felicidad puestos por la naturaleza a nuestro servicio (Cámara de Diputados, 42° sesión ordinaria, 30 de agosto de 1887: 620).

De acuerdo con Zañartu:

Lo que necesita todo aquel que tiene algo que ofrecer en fuerza, riqueza, ilustración, para la obra del progreso, es que haya la cantidad de moneda suficiente para dar ocupación productiva a todos esos elementos (ibíd., 622).

En consecuencia, rechazaba retirar \$ 100.000 pesos mensuales, pues ello llevaba a que la cantidad de papel en la economía estuviera en relación con la cantidad de reservas metálicas existentes y no de acuerdo con las necesidades de la actividad, provocando un daño al desarrollo de la producción, de la forma antes mencionada en su carta publicada en *Los Debates* (ibíd., 626).

Un proyecto como el de Zañartu no hacía otra cosa que dejar en claro dos posturas claramente definidas respecto a qué hacer en materia bancaria. Por una parte, los banqueros querían que se avanzara hacia la convertibilidad, porque así aumentaría el valor del peso y se verían beneficiados por la conversión, la que, para su fortuna, debía ser financiada por el Estado (Ramírez Necochea, 1969: 127). Llevar adelante la convertibilidad requería contar con una caudal de fondos públicos suficientes para esa tarea. Por lo mismo, el sector político asociado a los intereses bancarios, atacó algunas orientaciones del programa de Balmaceda, particularmente las obras públicas. Un ejemplo de este tipo de argumentos se encuentra en una nota publicada, en 1889, por la *Revista Económica*, en la que, junto con lamentarse por el que no se usaran los recursos provenientes del salitre para retirar papel, se señalaba que:

El error de haber guardado los primeros sobrantes como depósitos a plazo en vez de cumplir la ley que ordenaba amortizar el papel moneda, produjo dos consecuencias igualmente funestas, a saber: la acumulación indefinida del exceso de las rentas y la contratación a destajo y en grande escala de obras públicas que en su mayor parte eran exigidas por necesidades de carácter urgente.

Los millones sobrantes en papel moneda no han bastado para satisfacer la sed de gastos extraordinarios que domina a los administradores del país. Ha sido indispensable acudir también a los mercados europeos y emitir allí más de dos y medio millones de libras esterlinas en bonos del Gobierno para pagar compromisos resultantes de la guerra y atender a la construcción de nuevos ferrocarriles (citado en Ross. 2003: 110).

Otro sector se planteó contrario a la convertibilidad, argumentando que la depreciación del peso no se debía al papel moneda sino que a una balanza de pago desfavorable. En 1885, Barros Luco adoptó esa postura, la cual fue levantada, nuevamente, por Justiniano Sotomayor, Ministro de Hacienda, a partir de octubre de 1888 y hasta 1889. El nuevo Ministro, además, se mostró crítico al retiro de papel moneda de la economía (Yrarrázaval, 1963: 67). Otros argumentos contrarios a la convertibilidad apuntaron a que ella no solucionaría la depreciación del peso si los bancos continuaban emitiendo papel. De igual forma, se atacó la medida pues realizarla implicaría paralizar el plan de obras públicas impulsado por Balmaceda (Ramírez Necochea, 1969: 127-128). Adicionalmente, y como ya se mostró, hubo quienes defendieron la circulación del papel moneda, especialmente por el benéfico efecto como soporte de la ampliación de la actividad económica interna.

En 1888, se cumplió el plazo de 22 años en el cual el Estado aceptaría el papel moneda de los bancos privados en las tesorerías fiscales. En este escenario, se puso en duda la circulación de estos documentos. El Ejecutivo envió un proyecto que apuntaba a asegurar la circulación de las emisiones realizadas por los bancos, pero garantizándolas en un 50%, del cual un quinto debía actuar como salvaguardia para el Estado. En el Senado se aprobó la iniciativa, pero se estableció que, además del 50% de garantía, otro 10% debía pasar a las arcas fiscales (Yrarrázaval, 1963: 66). El proyecto no fue discutido en los años posteriores, pues el gobierno no lo incluyó en los debates. Durante 1889, se conformó una comisión parlamentaria para estudiar medidas que pudieran permitir avanzar hacia la convertibilidad. El entonces Ministro de Hacienda, Pedro Nolasco Gandarillas propuso incinerar \$ 2.000.000, a partir del 1° de enero de 1890 y hasta 1895, para volver a la convertibilidad durante ese año. El proyecto, aceptado por la comisión en octubre de 1889, fue incluido en

la convocatoria para las sesiones extraordinarias. Sin embargo, no entró a discusión ni en esa ocasión ni con posterioridad. El olvido de dichos proyectos ocurrió en paralelo a un proceso en el cual Balmaceda fue haciendo cada vez más clara su postura respecto a la conveniencia de mantener el papel moneda circulando. De hecho, en el discurso que pronunció con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, en junio de 1889, manifestó que no veía cerca el momento en el que la convertibilidad volvería, a la vez que aceptó la tesis de Sotomayor respecto a que la pérdida de poder adquisitivo del peso chileno se debía a la balanza de pago desfavorable y no al exceso de papel moneda (Millar, 1994: 209-211).

Los dueños de los bancos fueron un grupo importante en la marcha económica y política del Chile del siglo XIX. Gracias a su condición de prestamistas del Estado, tuvieron acceso a los centros de definición de la política económica y consiguieron beneficios directos por parte del Estado. Su importancia, además, era clara en el Congreso, a tal punto que de un total de 315 parlamentarios para el período 1885-1888, 166 tenían intereses en la industria bancaria (Ross, 2003: 17, 118). Hasta 1889, Balmaceda no enfrentó a este sector de forma directa, sino que tuvo una posición vacilante, que pasó desde crear condiciones para una futura convertibilidad y aumentar el control estatal sobre los bancos, hasta dar prioridad a sus planes de obras públicas y acercarse a personas contrarias al régimen metálico, como Sotomayor y Zañartu. La ausencia de enfrentamientos con el sector bancario, como se muestra en el capítulo siguiente, cambia desde mediados de 1890, fecha en la que Balmaceda, enfrentado al Congreso y a una oposición compuesta en parte por banqueros, se decidió a avanzar hacia una participación más activa, directa y autónoma del Estado en este campo, junto con controlar con más fuerza a las instituciones privadas.

CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo, se han dado luces respecto a las acciones implementadas por el aparato estatal para llevar a la economía chilena hacia la consecución de ciertos objetivos asociados a los intereses del Estado. Podría plantearse que ello no fue algo nuevo, si se considera que en la década de 1850 el gobierno de Manuel Montt también buscó soportar el crecimiento de la actividad exportadora a través de la construcción de infraestructura. Sin

embargo, en la década de 1880 la acción estatal no se agotó en la infraestructura. Al contrario, el adelanto del país supuso la construcción de obras públicas, además de otras acciones del Estado tendientes a que la industria salitrera se desarrollara de una forma que favoreciera al Fisco. Para ello, se tomaron medidas y se estudiaron alternativas que generaran las condiciones para que la industria salitrera aumentara su producción anual y que el Fisco obtuviera, a través de los impuestos, financiamiento suficiente para desarrollar el plan de modernización de Balmaceda. En esa línea, como se ha mostrado, se buscó alterar la estructura de propiedad de la industria salitrera, incorporando nuevos actores; se buscó levantar acuerdos con actores privados, basados en el aseguramiento de cuotas mínimas de producción; e, incluso, se caducaron privilegios ferroviarios monopólicos y se atrajo a nuevos inversores en transporte, para así bajar los costos de producción.

Este capítulo partió con una crítica hacia las interpretaciones económicas de la guerra civil de 1891, por el olvido que han hecho del Estado como un actor dentro del conflicto. En un inicio se mencionó que en esta perspectiva el Estado es tratado atóricamente. A ello se debe agregar que lo que parece guiar este conjunto de trabajos es una especie de instrumentalismo intuitivo, según el cual el Estado no es un foco de atención, pues responde exclusivamente a los intereses de los grupos sociales que lo controlan.

A esa limitación, ahora, se puede agregar otra, de carácter empírico. Las acciones del Estado, descritas en este capítulo, tuvieron como respuesta una fuerte crítica la que se basó en un rechazo a un Estado interventor y no tanto a la figura de Balmaceda. En el capítulo anterior se mostró un conjunto amplio de críticas en ese sentido, a propósito del crecimiento del aparato estatal. Respecto a las cuestiones económicas aquí discutidas, ocurrió algo similar. Basta mostrar dos ejemplos. El primero, a raíz del aumento de las regulaciones sobre los bancos, tras la ley de 1887. Las nuevas medidas llevaron a que se afirmara que en Chile aparecía un socialismo de Estado que "...tiende a la absorción del individuo por la sociedad" (*La Libertad Electoral*, 10/2/1887). En 1889, en tanto, mientras se debatían medidas tributarias, los conservadores condenaron que el Estado tuviera el afán de ser el "regulador artificial de la riqueza" del país (*El Independiente*, 4/1/1889).

En este capítulo se documentó que en el Chile de la década de 1880 el Estado chileno gozó de una autonomía relativa *vis-à-vis* las diversas fracciones de la clase dominante de la época. A pesar de la resistencia de ciertos sectores frente a que el Estado interviniera en la

industria salitrera y afectara así a sus dueños y a los banqueros (véase O'Brien; 1982; Zeitlin, 1984), éste no respondió a dichos intereses de corto plazo. Al contrario, se abocó a intentar organizar la actividad para asegurarse recursos suficientes para materializar un plan que pretendía asegurar, en el largo plazo, el desarrollo capitalista chileno. La evidencia sugiere que el Estado chileno de la época se asemeja más a la caracterización entregada por el estructuralismo de Poulantzas (1978) que al instrumentalismo de Miliband (1969).

En la década de 1880 el Estado concentró una gran cantidad de riqueza, incluso más que el sector privado. Adicionalmente, como se planteó, sus políticas afectaron de forma desigual a distintas fracciones de la clase dominante, las cuales se dividieron entre quienes buscaron el apoyo del Estado y los grupos que pretendieron que éste no interviniera en la economía. Por lo mismo, su control pasó a ser una cuestión estratégica. Quienes siguen el instrumentalismo intuitivo, antes descrito, plantean que los sectores perjudicados por las políticas de Balmaceda buscaron su derrocamiento. La lógica detrás de esa mirada es que derrocando al Presidente y tomando control del Estado, quienes se veían afectados por las políticas de Balmaceda no tendrían que preocuparse más por las políticas estatales. Desde la perspectiva ensayada aquí, el problema no era tan simple, pues la fuente de conflicto no estuvo solamente en el programa de Balmaceda, sino que en la racionalidad estatal que éste representaba.

Por lo mismo, el derrocamiento del Presidente no era una solución completa para sus adversarios; ella debía estar acompañada del fin de la autonomía relativa del Estado chileno. Para quienes se encontraban en el Ejecutivo, en tanto, la victoria no dependía, únicamente, de anular a la oposición: era necesaria una consolidación de la autonomía estatal, la que pasaba por el fin del control parlamentario impuesto desde la década de 1860. En el capítulo siguiente esta explicación es sustentada a partir de un análisis que muestra que, desde finales de 1889, fue clara la existencia de una pugna entre dos proyectos de rediseño estatal: uno pro autonomía, impulsado por Balmaceda y otro, implementado por los congresistas tras su triunfo, que pretendía terminar con cualquier riesgo de autonomía estatal.