



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 7

DESMANTELAMIENTO V/S AUTONOMIZACIÓN: DOS PROYECTOS ANTAGÓNICOS DE REFORMA ESTATAL (1890-1891)

A finales de 1889, el Congreso discutía el presupuesto público para el año entrante. El debate fue bastante peculiar. El Ministro de Hacienda, Pedro Montt, formaba parte de un gabinete que más que un cuerpo de colaboradores del Presidente de la República, parecía una especie de “junta de vigilancia” de la oposición sobre a las acciones de Balmaceda. Muestra de ello es la actitud del ministro Montt. El Ejecutivo presentó un presupuesto por \$ 65.316.476, 97, y la comisión mixta encargada de estudiar el asunto lo aumentó a \$ 74.723.184,5. Montt, por su parte, en lugar de defender la propuesta del gobierno, buscó que el presupuesto se redujera en \$ 8.000.000 (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 308). Tan extraña fue dicha situación, que algunos diputados, entre los cuales tuvo un rol protagónico Julio Bañados Espinosa (Yrarrázaval, 1940 [I]: 411-412), infructuosamente intentaron evitar el recorte. El resultado de este debate fue una reducción presupuestaria que, en el caso de las obras públicas, alcanzo un 25%. Ello ocurría en un contexto en el que los ejercicios presupuestarios, una vez finalizados, dejaban sobrantes (Salas Edwards, 1925: 197-198, 202). De acuerdo con Bañados Espinosa (2005 [I]: 309), quienes buscaban la reducción del erario eran comerciantes, interesados en la pronta vuelta a la circulación metálica, y sectores políticos que buscaban reducir la acción del Estado.

La discusión sobre el presupuesto evidencia algo que contemporáneos, como Valentín Letelier (1980), planteaban: lo que dividía a los partidos políticos chilenos de la época era el rol del Estado en la sociedad. Clarificadoras resultan las palabras con las que *El Independiente* describió el debate a raíz del presupuesto.

La discusión jeneral de la lei de presupuestos en la Cámara de Diputados ha dado lugar ahí a manifestaciones de ideas i de tendencias económicas, de que importa tomar nota i que conviene no dejar pasar en silencio, por cuanto están ellas en íntima relacion con las dos corrientes políticas en que la opinion del Congreso se dividen, –la que desearía que el Estado fuera en nuestro pais el gran señor de vidas i haciendas, i la que querría reducir sus facultades i sus medios de accion a los estrechos límites que la naturaleza de su mision en la sociedad le impone.

Irónicamente, el periódico conservador afirmaba mientras más gastara el Estado, mejor

sería, pues así:

...cumplirá mejor los fines de su mision paternal i el gran objeto para el cual los hombres congregados en sociedad deben someterse a ella, so pena de no salir nunca del estado de la barbarie i de no ser jamás otra cosa que turba de séres humanos, incapaces de comprender los bienes de la civilizacion i de aprovecharse para su felicidad de ellos.

El medio denunciaba, además, la actitud de algunos parlamentarios que planteaban que los directores de bancos eran “...una verdadera plaga social, una especie de pavorosa asociacion de explotadores del pais, contra los cuales la ley debe tomar las medidas mas severas i tratarlos como a verdaderos enemigos del progreso de este pais”. El artículo continuaba, acusando la existencia de un socialismo de Estado y denostando la acción estatal en la vida social (*El Independiente*, 6/12/1889).

Los esfuerzos del Ministro de Hacienda por recortar el presupuesto público, suscitaron una interpelación en la Cámara de Diputados, en la cual algunos parlamentarios, como Ricardo Letelier (Cámara de Diputados, 23° sesión extraordinaria, 7 de diciembre de 1889: 371), pidieron información a Montt respecto a la fecha en la cual el Fisco recuperaría los fondos que tenía depositados en los bancos. Otros diputados, como Acario Cotapos y Alberto Gandarillas, se mostraron abiertamente hostiles a que estas instituciones quedaran a cargo de los excedentes del Estado, en circunstancias que podrían utilizarse para estatizar líneas férreas y apoyar a la industria nacional. El rechazo por parte de estos destacados balmacedistas fue tal que el primero pidió extender las incompatibilidades parlamentarias a directores y accionistas de bancos (Cámara de Diputados, 27° sesión extraordinaria, 12 de diciembre de 1889: 419). Gandarillas, por su parte, planteaba que “La influencia de los bancos en el Congreso es el primer elemento de obstruccion, i miéntras ellos conserven los recursos fiscales en su poder ninguna obra pública se decretará por el Congreso. Todas serán obstruidas” (ibíd., 424).

Lo anteriormente planteado da cuenta que el debate sobre el Estado y su potencial antagonismo con intereses privados era una cuestión significativa para los actores de la época. No obstante, el tema continúa en las sombras del debate académico. Como se ha venido argumentando en este libro, ni las interpretaciones económicas ni las políticas de la guerra civil, han tratado el tema. Incluso más, las miradas políticas han logrado hegemonizar el relato de la vida política del Chile de 1890, señalando que las luchas

centrales giraron en torno a la defensa de la libertad electoral y el régimen parlamentario, que de facto que habría existido en Chile en esa época.

Este capítulo presenta una historia distinta, en la cual lo medular es la lucha entre el sector balmacedista y sus opositores. Los primeros buscaron autonomizar al Estado, mientras los segundos intentaron dismantelarlo. La discusión presupuestaria, recién analizada, no fue un hecho aislado. Al contrario, desde la segunda mitad de 1889, en el Congreso se propició un proyecto antiestatal, cuyo estandarte fue el proyecto de reforma de las municipalidades, el cual buscaba anular la existencia de un Estado fuerte en su nivel central. Como respuesta a este intento de alteración de la institucionalidad, Balmaceda respondió con un proyecto de reforma constitucional que liberaba al Ejecutivo de las trabas que el Congreso le colocaba. Incluso más, ciertas situaciones coyunturales, que se muestran en este capítulo, tuvieron como efecto que el Presidente intentara colocar al Estado en el centro de la actividad bancaria, entregándole el monopolio de la emisión de papel moneda.

EL CONFLICTO DE 1890: LAS CLAVES DE LA PERSPECTIVA POLÍTICA

Tan pronto como la guerra civil de 1891 finalizó, comenzaron a aparecer reportes históricos que, desde diversos puntos de vista, buscaron dar cuenta de los hechos. Destacan escritos de ambos bandos, como el texto publicado por Pedro Montt en inglés, *Exposition of the Illegal Acts of Ex. President Balmaceda, which Caused the Civil War in Chile* (1891), la respuesta del balmacedismo, *La Revolución de 1891 en Chile* (1891), cuya autoría corresponde a Eulogio Allendes y *Balmaceda, su Gobierno y la Revolución de 1891*, la historia que Julio Bañados Espinosa escribió por encargo del mismo Balmaceda (1894, dos tomos). Esta primera ola de escritos se detuvo en las causas y motivos del conflicto, ya sea desde un punto de vista constitucional o apelando al rol que la intervención electoral jugó en llevar a un enfrentamiento armado (véase Blakemore, 1965). Lo que al inicio de este trabajo se identificó como la interpretación política de la guerra, ha sido unánime en plantear, en diferentes versiones, que el conflicto ocurrió como una reacción al autoritarismo de Balmaceda. Una primera vertiente fue la que señaló que el conflicto fue una consecuencia de las inconstitucionalidades en las que Balmaceda incurrió (Montt, 1891). Otros autores destacan que la guerra fue una reacción del Congreso ante los intentos

de violación de la libertad electoral por parte del Presidente (Yrarrázaval, 1940 [I], II). Por último, están quienes plantean que el conflicto se dio entre un Presidente autoritario, quien no supo entender que la clase social dominante chilena era contraria a cualquier expresión de autoritarismo (Edwards Vives 1928: 8; Heise, 1974: 91), y que tampoco comprendió que en el Chile de la época la política se basaba en las prácticas parlamentarias y en gobiernos fundados en el apoyo en los partidos (Bravo Lira, 1985: 42).

Una de las visiones contradictorias, desde un punto de vista político, es la de Julio Bañados Espinosa. En cierta medida, plantea el conflicto en los mismos términos políticos que los autores antes mencionados. De hecho, afirma que la guerra se debió a:

Ambición política en unos e Interés en otros: he aquí las causas verdaderas de la revolución. La historia de la Administración Balmaceda puede reducirse a una frase: Lucha de hombres y círculos por llegar al predominio en el Gobierno y por obtener la candidatura a la Presidencia de la República en las elecciones de 1891 (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 54-55).

Respecto a los intereses, da a entender, al igual que Zeitlin, que Balmaceda hirió a una serie de sectores sociales con su gestión. Sin embargo, embargado de un positivismo historiográfico propio de la época, se declaró incapaz de sostener dichos argumentos, por carecer de documentos probatorios.

Lo que a continuación se presenta es un relato de los sucesos ocurridos en Chile durante la presidencia de Balmaceda, desde sus inicios hasta el estallido de la guerra de 1891. En específico, se presentan argumentos generalmente utilizados y hechos destacados por obras clásicas que analizan el conflicto desde una perspectiva política, para finalizar con una identificación de ciertos vacíos que, más adelante en este capítulo, son abordados.

Los primeros años de gobierno

Al llegar a la presidencia, en septiembre de 1886, José Manuel Balmaceda prometió gobernar junto a la “gran familia liberal”. El anhelo, en la práctica, era difícil de lograr, ya que el liberalismo chileno estaba dividido en una serie de grupos que tenían complicadas relaciones entre ellos. Por una parte, se encontraban los liberales de gobierno, un grupo mayoritario que, desde la década de 1870, estuvo constantemente prestando apoyo a los

diferentes presidentes. Por otro lado, estaban los liberales sueltos o disidentes, quienes fueron gobierno con Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), y cuya principal característica fue presentarse más doctrinarios y desconfiados de la autoridad presidencial que los liberales de gobierno. A la vez, existía un tercer grupo, conocido como liberales mocetones o nacionalizados, quienes eran apodados de esta última forma por su cercanía con el Partido Nacional. Los nacionales, por su parte, como se vio en el capítulo tercero, surgieron de la división del viejo núcleo conservador y, en un inicio, se caracterizaron por ser presidencialistas. Con posterioridad, subsistieron como un partido que agrupó a grupos cercanos a los círculos de Montt y Varas. Entre ellos destacaban banqueros, como Agustín Edwards, además de conspicuos comerciantes, como José Besa. Finalmente, en esta llamado familia liberal se encontraban los radicales, quienes surgieron en 1863 como un sector que radicalizó sus posturas liberales doctrinarias (Salas Edwards, 1925: 133-134, 169).

El primer gabinete de Balmaceda estuvo comandado por Eusebio Lillo, y fue secundado por dos liberales más, Joaquín Godoy y Evaristo Sánchez, junto a dos miembros del Partido Nacional, Pedro Montt y Agustín Edwards (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 111). A este gabinete le correspondió llevar adelante las elecciones municipales que, por orden judicial, debían repetirse en Santiago durante noviembre de 1886. Ellas fueron reconocidas por todos los sectores como un acto libre de toda intervención por parte del Ejecutivo. El éxito de dicha gestión, sin embargo, no fue garantía para la continuidad del gabinete, pues las rencillas entre nacionales y liberales se hicieron patentes en la elección de la mesa de la Cámara de Diputados, en la que los liberales no apoyaron la elección del nacional Jovino Novoa (Yrarrázaval, 1940 [I]: 318-320).

En noviembre de 1886, a dos meses de asumir, Balmaceda debía armar un nuevo gabinete, que le permitiera contentar a los distintos sectores que formaban parte del liberalismo. El mandatario optó por nombrar como Ministro del Interior al liberal Carlos Antúnez, en una combinación que, al igual que la anterior, consideraba dos ministerios más para los liberales, Ramón Freire en Relaciones Exteriores y Nicolás Peña en Marina, y dos para los nacionales, Adolfo Valderrama en Justicia e Instrucción Pública, junto a Agustín Edwards en Hacienda (Rodríguez, 1921: 116-117). El nuevo gabinete desarrolló su gestión en el mismo ambiente de conflicto entre liberales sueltos y nacionales. Balmaceda,

deseando terminar con dichos problemas, decidió modificar su gabinete, a finales de junio de 1887.

La actividad legislativa mostraba que los conservadores estaban decididos a desarrollar una fuerte obstrucción (Bañados Espinosa 2005 [I]: 128), tal como se mostró en el capítulo 5. La actitud conservadora llevó a que en esa fecha surgieran las primeras críticas, por parte de sectores cercanos al balmacedismo, al obstruccionismo derivado de las prácticas parlamentarias (Salas Edwards, 1925: 140). El Ejecutivo, buscando asegurar el apoyo de los distintos sectores liberales, algo crucial para superar la resistencia conservadora, decidió formar un tercer gabinete, a cargo del liberal Aníbal Zañartu, el cual tuvo como característica principal ser una combinación de “reconciliación”, que incorporaba a los liberales sueltos dentro del núcleo que dirigía los asuntos públicos. El liberal disidente Miguel Luis Amunátegui quedó a cargo de Relaciones Exteriores, y su correligionario Manuel García de la Huerta, al frente del Ministerio de Guerra y Marina. El liberal Pedro Lucio Cuadra fue nombrado Ministro de Justicia e Instrucción Pública. Edwards continuó a cargo de Hacienda y los nacionales se quedaron, además, con el nuevo Ministerio de Industrias y Obras Públicas, cuyo primer Ministro fue Pedro Montt (Salas Edwards, 1925: 139).

Gracias a esa decisión, Balmaceda contó con un grupo de colaboradores que logró mantenerse en funciones por nueve meses. En ese período, desarrolló gran parte de la agenda de reformas administrativas que, como se mostró en capítulos anteriores, se materializó entre la segunda mitad de 1887 y las primeras semanas del año siguiente. Las elecciones parlamentarias, efectuadas en marzo de 1888, significaron el fin del gabinete. En la Cámara de Diputados, los liberales de gobierno obtuvieron 76 escaños, los nacionales 18, radicales 7, liberales sueltos 8, mientras los conservadores alcanzaron 14 asientos. En el Senado, los liberales de gobierno obtuvieron 16 representantes, los nacionales 7, los liberales sueltos 4, mientras tanto radicales y conservadores obtuvieron 1 escaño cada uno (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 167).

Los resultados del proceso llevaron a un nuevo choque entre los distintos sectores. Las posiciones entre liberales sueltos y nacionales se hacían irreconciliables y Balmaceda parecía impotente en la tarea de hacer convivir a ambos sectores en el gabinete. Los sueltos señalaban a Balmaceda que era hora de instalar un gabinete enteramente liberal o, por el

contrario, decidirse a gobernar únicamente con nacionales. Estos, a su vez, exigían contar con dos ministros, aunque con posterioridad parecieron contentarse con una cartera. Balmaceda intentó llevar adelante un gabinete con liberales y un nacional, pero ello no fue posible, por lo que, finalmente, optó por no inclinarse por ninguno de los dos grupos y formar, en abril de 1888, un gabinete solamente con liberales de gobierno. Como Ministro del Interior quedó Pedro Lucio Cuadra, y lo secundaron Demetrio Lastarria, en Relaciones Exteriores, Federico Puga Borne, en Justicia e Instrucción Pública, Enrique Sanfuentes, en Hacienda, Evaristo Sánchez Fontecilla, en Guerra y Marina, y Vicente Dávila en Industria y Obras Públicas (Rodríguez, 1921: 135). El gabinete, que estuvo en funciones hasta noviembre de 1888, logró el apoyo tanto de liberales sueltos como nacionales, y dedicó su atención a una serie de reformas liberalizadoras, como la ley de incompatibilidades y la que limitó la capacidad del Presidente de la República para incidir en los nombramientos judiciales. En el intertanto, los problemas entre nacionales y liberales se profundizaron, cuando el primer sector realizó un desaire en el Senado, que en la práctica imposibilitó la reelección como cabeza del Senado del ex Presidente de la República, Domingo Santa María (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 126-127).

El ministerio Cuadra cayó por el desacuerdo que generó la decisión del Consejo de Instrucción Pública de eliminar las comisiones examinadoras en los colegios particulares, lo que obligaba a que los estudiantes de establecimientos privados debieran rendir sus pruebas en colegios estatales (Salas Edwards, 1925: 149). El 2 de noviembre de 1888, Balmaceda volvió a repetir la fórmula de formar un gabinete entre los liberales de gobierno, el cual estuvo a cargo de Ramón Barros Luco. En Relaciones Exteriores, se nombró a Demetrio Lastarria. Julio Bañados Espinosa fue nombrado Ministro de Justicia e Instrucción Pública. Justiniano Sotomayor pasó a ocupar la cartera de Hacienda, mientras que Ramón Donoso Vergara se hizo cargo de Guerra y Marina. Finalmente, Prudencio Lazcano, pasó a comandar el Ministerio de Industria y Obras Públicas. (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 202). En enero, Balmaceda debió remover a Lazcano, a raíz de la polémica que en la época se suscitó a raíz de ciertos problemas en la construcción de algunas líneas férreas. En su reemplazo nombró a Enrique Sanfuentes (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 129).

Conflicto por la cuestión de la sucesión presidencial

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1889 se iniciaron los problemas para Balmaceda. El viaje al norte del país, realizado durante el mes de marzo, la gran cantidad de anuncios sobre inversiones que, en ese contexto, se realizaron y el rol protagónico que tomó Sanfuentes, en su calidad de Ministro de Industrias y Obras Públicas, llevaron a que se comenzara a hablar, con insistencia, respecto a que el Presidente de la República parecía haber elegido a su reemplazante (Sagredo, 2001b). Los problemas generados por las críticas contra la supuesta candidatura oficial llevaron a Sanfuentes a renunciar al gabinete. Se sumaron a dicha decisión Ramón Donoso Vergara y Demetrio Lastarria. Balmaceda los reemplazó por dos liberales de gobierno y un suelto, Jorge Riesco, José Miguel Valdés Vergara y Mariano Sánchez Fontecilla, respectivamente (Bañados Espinosa 2005 [I]: 234-235). El gabinete sobrevivió 41 días y cayó por el rechazo de liberales sueltos y nacionales, además del hecho que Balmaceda, a raíz de las elecciones de la mesa del Senado, se dio cuenta que su base de apoyo en el Congreso era débil (Salas Edwards, 1925: 154). El Presidente se vio forzado a buscar algún tipo de acuerdo con radicales, liberales sueltos y nacionales, para asegurar una coalición que le diera posibilidades de gobernar y que, a la vez, pudiera calmar los recelos de los partidos ante una eventual candidatura oficial. Para aquietar las aguas, el mandatario ofreció llegar a un acuerdo que estableciera las bases para una futura convención presidencial (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 133). La convención fue desechada y Balmaceda se alejó de los nacionales por su actuación en la elección de la mesa del Senado, en la que se aliaron con los conservadores. Finalmente, el Presidente optó por formar un gabinete junto a los liberales sueltos y los radicales. El 11 de junio, se nombró como Ministro del Interior al liberal de gobierno Demetrio Lastarria. Otros ministros del mismo partido fueron Federico Puga Borne, en Justicia e Instrucción Pública, y Jorge Riesco, en Industria y Obras Públicas. Los sueltos obtuvieron dos ministerios: Eduardo Matte, quedó a cargo de las Relaciones Exteriores, y a Juan de Dios Vial se le encargó la Hacienda Pública. Finalmente, el radical Abraham König tomó el Ministerio de Guerra y Marina (Yrarrázaval, 1940 [I]: 387-388).

El gabinete estaba formado por algunos personeros, como Matte, que miraban con

desconfianza la acción del Presidente de la República en materia electoral. En palabras de Bañados Espinosa (2005 [I]: 270), la actuación de los ministros estaban centradas en intervenir en contra de la supuesta candidatura de Sanfuentes. Así, no era de extrañar que las tensiones explotaran durante octubre, tras una discusión personal entre Balmaceda y Matte, después que el gabinete exigiera al mandatario tomar medidas para dar garantías respecto a que el Ejecutivo no impondría un candidato en las elecciones de 1891 (Yrarrázaval, 1940 [I]: 397-398). En específico, Matte había intentado que el gabinete en pleno exigiera el despido de una serie de empleados públicos, algo que Balmaceda no estuvo dispuesto a hacer. El Presidente, además, se enteró que Matte había estado promoviendo decisiones entre el gabinete sin su conocimiento. Por lo mismo, el Presidente optó por separar a al Ministro. Solidariamente, el resto del gabinete renunció (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 271-274).

Balmaceda debió buscar, una vez más, un acuerdo con los partidos. En un inicio, se acercó a los nacionales, con quienes se había distanciado al formar el gabinete anterior (Blakemore, 1974: 116). Representantes del liberalismo de gobierno, a la par, negociaron con nacionales, mocetones, liberales sueltos y radicales. Los partidos exigían, como condiciones para un trato, que se les asegurara el derecho de nombrar a los ministros y que Sanfuentes no obtuviera cartera (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 138). Balmaceda, cedió en parte, pero estableció como un punto a no transar su derecho a nombrar al Ministro del Interior, lo cual fue aceptado por todas las agrupaciones políticas. Quedó conformado el ministerio el 23 de octubre, con el liberal de gobierno Ramón Donoso Vergara como Ministro del Interior. El otro miembro de la agrupación en el gabinete fue Ramón Barros Luco, quien quedó a cargo de Industria y Obras Públicas. El radical Juan Castellón fue nombrado canciller, el mocetón Isidro Errázuriz pasó a comandar el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. El nacional Pedro Montt ocupó la cartera de Hacienda, mientras el liberal suelto Ismael Valdés Vergara asumió en Guerra y Marina (Bañados Espinosa 2005 [I]: 285).

A la par, liberales sueltos, nacionales, radicales y mocetones, lograron un acuerdo político para actuar en conjunto, el cual se sustentó en la común desconfianza hacia el Presidente de la República. Este grupo pasó a ser conocido por la opinión pública como el cuadrilátero. Dicho acuerdo hizo que el recién formado gabinete, tal como lo planteó el

diputado Barriga, del Partido Conservador, pareciera una verdadera “junta de vigilancia” en contra del Presidente. El ministerio duró, en su forma original, solamente quince días, pues un asunto administrativo, en el ramo de Guerra y Marina, llevó a una disputa entre el Ministro y el Director de la Escuela Naval. Como consecuencia del impasse, se materializó la renuncia de Ismael Valdés Vergara. Así, el 7 de noviembre se organizó el gabinete a cargo de Mariano Sánchez Fontecilla, el que mantuvo a Castellón, Errázuriz, y Montt e incorporó al liberal suelto, Luis Barros Borgoño, en Guerra y Marina (Salas Edwards, 1925: 178-185; Bañados Espinosa, 2005 [I]: 297-298).

Los meses finales de 1889 no podían ser más complejos para Balmaceda. El periodo parlamentario había resultado infructuoso, por las resistencias de los mocetones, nacionales y conservadores (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 260). Adicionalmente, el liberalismo de gobierno se dividió. El sector de Zegers, Barros Luco, Lastarria, Puga Borne y Lira, casi todos ellos colaboradores de Balmaceda en algún momento, se separó y pasó a ser conocido como convencionalistas, por su deseo de definir la cuestión presidencial a través de una convención que agrupara a diferentes sectores liberales (Blakemore, 1974: 117; Bravo, Bulnes y Vidal, 1991: 141). Debido a la escisión, el balmacedismo quedó en minoría en el Congreso, contando con un tercio de la Cámara de Diputados e, incluso, con menos representantes en el Senado (Salas Edwards, 1925: 186). La situación del Ejecutivo en el Congreso era tan endeble que en enero de 1890, cuando se debía renovar la directiva de la Cámara de Diputados, los opositores decidieron sacar al segundo Vicepresidente, único balmacedista en la mesa. El ministro Valdés Vergara renunció a causa de este incidente. Balmaceda decidió cambiar al ministerio en pleno, además de cerrar las sesiones extraordinarias (Yrarrázaval, 1940 [I]: 434-435, Blakemore, 1974: 119). Al mismo tiempo, y como muestra de la desconfianza mutua entre Balmaceda y los partidos, la oposición publicó un manifiesto denunciando la existencia de la candidatura de Sanfuentes (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 266).

Los eventos ocurridos en la segunda mitad de 1889 dejaron en claro varios puntos. En primer lugar, que el afán de gobernar con la “gran familia liberal” resultaba cada vez más difícil para Balmaceda. En segundo lugar, que los partidos que llegaban al gabinete, no buscaban cooperar con el mandatario, sino que ejercer el gobierno por sus propios medios. El cierre del Congreso pareció ser una muestra de la definición de Balmaceda en el sentido

que, de aquí en más, solamente podría gobernar con lo que quedaba del liberalismo de gobierno. En esa línea, el 21 de enero de 1890, conformó un gabinete, liderado por Adolfo Ibáñez, el cual estuvo formado exclusivamente por “amigos”. Juan Mackenna pasó a ocupar la plaza de Relaciones Exteriores, mientras Luis Rodríguez Velasco, Pedro Nolasco Gandarillas, el general José Velásquez y José Miguel Valdés Carrera, se hicieron cargo de Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra y Marina, e Industria y Obras Públicas, respectivamente (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 330). Otro punto distintivo de este ministerio fue que estuvo conformado por un militar: el general Velásquez, lo que parecía ser un presagio respecto a que la solución del conflicto podría ser armada (San Francisco, 2007b: 200).

Ad portas del conflicto: ¿rasgos de autoritarismo presidencial?

El verano de 1890, Balmaceda y sus cercanos exploraron distintas vías de solución a la compleja situación política en la que se encontraban. Como recién se mostró, la incorporación de militares fue una alternativa. A la par, se fundaron periódicos en Santiago (*La Nación*) y en Valparaíso (*El Comercio*), para colocar las ideas del balmacedismo en el debate público. Intentaron, además, un acercamiento con el Partido Conservador, el cual desde 1873 no formaba parte de ningún gabinete (Salas Edwards, 1925: 213, 219). Adicionalmente, comenzaron a trabajar en un proyecto de reforma constitucional, que permitiera solucionar el ya evidente debate sobre las características del régimen político. Hasta, al menos, 1887, no cabían dudas respecto a que en Chile existía un gobierno de tipo parlamentario. Balmaceda se había formado bajo esas ideas, y existe una serie de registros sobre su opinión favorable hacia una forma de gobierno en la cual la confianza del Congreso era fundamental. Lo mismo ocurría con Bañados Espinosa (véase, por ejemplo, Yrarrázaval, 1940 [II]: 54; Heise, 1974: 69-77). Sin embargo, los hechos ocurridos a partir de 1886 hicieron que ambos transformaran sus convicciones. En el verano de 1890, el balmacedismo ya había optado por entender la constitución de 1833 como presidencial, o representativa como la llamaba Bañados, basados en la interpretación de una serie de artículos que, en efecto, planteaban un régimen presidencialista y autoritario (véase San Francisco, 2004).

El anuncio de reforma constitucional por parte del Ejecutivo, se daba en un contexto de reformas institucionales en competencia. Como se muestra en las siguientes secciones de este capítulo, la reforma constitucional era una respuesta del balmacedismo frente a la reforma municipal y electoral que, desde mediados de 1889, se discutía en el Congreso.

De igual forma, ambos sectores competían con dos proyectos de convención presidencial paralelos. Mientras los diferentes sectores liberales parecían buscar la candidatura de Agustín Edwards (Salas Edwards, 1925: 216), el balmacedismo acusaba al proyecto de convención opositor por su carácter oligárquico y, a la vez, planteaba que su propia convención era democrática (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 345). Hacia mediados de año, las ideas convencionalistas parecían ya en el olvido, sobre todo porque el conflicto pasó a centrarse en otras cuestiones.

Los proyectos de reforma municipal y electoral fueron la gran cuestión que consumió la atención de la oposición en los meses de marzo y abril. En la época ya era claro que los distintos grupos liberales, salvo el de gobierno, actuaban en unión con el conservadurismo en nombre de la libertad electoral (Yrarrázaval, 1940 [II]: 63). Esta nueva alianza controló la comisión encargada de preparar los proyectos, y cuando ellos estuvieron redactados, la Comisión Conservadora presionó, sin éxito, a Balmaceda para que convocara a sesiones extraordinarias en el Congreso (Blakemore, 1974: 160).

Cuando se acercaba el inicio de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1° de junio, Adolfo Ibáñez le manifestó a Balmaceda que debía abandonar el gabinete, por razones de salud. El Presidente de la República, una vez más, buscando dar una señal que aquietara la actitud de sus opositores, decidió llamar a Enrique Sanfuentes, para que se hiciera cargo del Ministerio de Interior, cuestión que se materializó el 30 de mayo. Ingresó al gabinete también Bañados Espinosa, en Justicia e Instrucción Pública, en reemplazo de Rodríguez Velasco (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 156). Era tradición en Chile que la llegada del gabinete de un potencial candidato significaba su renuncia a tales aspiraciones. Balmaceda quería que esa renuncia fuera del todo clara, para así reafirmar su postura en el sentido que el Ejecutivo no tenía un candidato propio. Sanfuentes, en consecuencia, envió un telegrama, con fecha 1° de junio de 1890, a los agentes estatales en las provincias, afirmando que no sería candidato en las próximas elecciones (Yrarrázaval, 1940 [II]: 66).

El mismo día, Balmaceda se presentó ante el Congreso pleno, para dar inicio a las

sesiones ordinarias. En la ocasión, anunció el proyecto de reforma constitucional que venía preparando desde enero, el que se analiza más adelante. De momento, basta destacar algunos puntos centrales de la iniciativa, como el fin del gobierno parlamentario, la eliminación del Consejo de Estado y la Comisión Conservadora, la elección directa del Presidente de la República y el Vicepresidente –quien sería, a la vez, Presidente del Senado–, y la creación de asambleas provinciales, en desmedro de la comuna autónoma propuesta por los conservadores (Blakemore, 1974: 162).

La ceremonia se realizó sin la presencia de la oposición, que decidió no asistir (Rodríguez, 1921: 197). Esa actitud fue solamente una primera señal de la hostilidad de la gran mayoría de los partidos hacia el mandatario y su gabinete. Al día siguiente, el gabinete asistió al Senado para presentarse, tal como lo dictaban las prácticas políticas de la época. De acuerdo con la tradición, el Ministro del Interior debía presentar el programa del gabinete. Sin embargo, el senador Eulogio Altamirano hizo uso de la palabra y propuso una censura contra el gabinete, sin siquiera escucharlo (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 384-385; Blakemore, 1974: 163). Algo similar ocurrió en la Cámara de Diputados. La censura fue aprobada (Yrarrázaval, 1940 [II]: 70, 80). Ante dicha actitud, el gabinete presentó su renuncia, la cual no fue aceptada por Balmaceda. Sanfuentes, entonces, defendió su permanencia en el gabinete, manifestando que éste era presidencial (San Francisco, 2007b: 208). El 4 de junio, el conjunto de ministros envió un oficio al Congreso, señalando que, en virtud del ambiente hostil existente en ambas cámaras, no asistirían más al Congreso (Salas Edwards, 1925: 270).

El 12 del mismo mes, Julio Zegers, antiguo miembro del liberalismo de gobierno y amigo personal de Balmaceda, presentó un proyecto de acuerdo en el Senado para suspender la votación de las leyes periódicas hasta que el gabinete renunciara. De esta forma, el Ejecutivo quedaba sin la capacidad de cobrar tributos y financiar su operación. Ello no preocupó en demasía a Balmaceda, quien tenía recursos provenientes del superávit del ejercicio presupuestario correspondiente al año anterior, los que le aseguraban fondos por cuatro meses, aproximadamente (Yrarrázaval, 1940 [II]: 119). A la vez, el balmacedismo adoptó las ideas de Bañados Espinosa, quien defendió la postura que incluso ante una negación de las leyes periódicas por parte del Congreso, el presupuesto seguía existiendo y las contribuciones continuaban siendo obligatorias para los particulares.

Incluso, Bañados Espinosa afirmó que los gastos aprobados por leyes permanentes podían realizarse, sin necesidad de ley de presupuestos (Salas Edwards, 1925: 300). Aparte de levantar esta tesis jurídica, como se muestra en la tercera sección, el Presidente realizó una serie de movimientos para asegurar la disponibilidad de los fondos que el Estado tenía depositados en los distintos bancos del país.

Zegers también propuso acusar constitucionalmente al gabinete, e insinuó evaluar si Balmaceda tenía las capacidades morales y fisiológicas para seguir siendo Presidente. Esta última cuestión se relacionaba con que la única forma que tenía el Congreso para destituir al Presidente de la República, de acuerdo con la constitución, era por incapacidad en las cuestiones antes mencionadas (San Francisco, 2007b: 220-221). El 20 del mismo mes, la oposición pasó a ocuparse de un proyecto de acusación constitucional contra el ministerio. De acuerdo con Bañados Espinosa (2005 [I]: 438-439), la acusación era conspirativa, pues tenía como fin último derrocar a Balmaceda. Acusado un ministerio, la constitución establecía que éste quedaba suspendido de sus funciones, mientras durara el proceso, cuyo plazo máximo podía llegar a los seis meses. Con el gabinete suspendido, el Presidente de la República no podría gobernar, pues todas sus órdenes requerían la firma del Ministro respectivo. De esta forma, podría argüirse que el Presidente de la República se encontraba en imposibilidad absoluta, procediendo así la destitución.

Mientras esta discusión se daba en el Congreso, el 2 de julio llegaron noticias a Santiago sobre la huelga de los trabajadores del salitre. La oposición acusó a Balmaceda de promover dichas protestas con fines políticos (Salas Edwards, 1925: 277, Yrarrázaval, 1940 [II]: 99), por lo que Sanfuentes fue interpelado. El Ministro mantuvo su decisión de no asistir al Congreso y contestó por escrito (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 407). El 13 de julio, un grupo de destacados opositores realizó un acto político, en la cual se leyeron algunos discursos. Uno de ellos, pronunciado por Ismael Tocornal, presagiaba lo que ocurriría en 1891. Señaló Tocornal que el aprobar leyes periódicas a través de decretos era una quimera, que el Presidente de la República no haría tal cosa por patriotismo. A la vez, afirmó, en tono amenazante, que si el Ejecutivo se colocaba al margen de la ley, habría un conflicto que sería solucionado militarmente. Con posterioridad, el grupo asistió al palacio de gobierno y se entrevistaron con Balmaceda (Yrarrázaval, 1940 [II]: 100-101). Le pidieron que se solucionara el conflicto, en otras palabras que cambiara de ministerio. El Presidente recordó

a sus visitantes los problemas que la oposición había colocado a su gobierno, y manifestó que no podía doblegar sus prerrogativas frente al Congreso. Tras esa respuesta, el diputado Puelma Tupper recordó el caso de O'Higgins, quien renunció ante el rechazo a su gobierno por parte de la clase dominante (ver capítulo 3). Ante dicha insinuación de renuncia, Balmaceda dio por terminada la reunión. En los días siguientes, los medios de prensa balmacedistas catalogaron la reunión de los opositores como un “meeting de banqueros” (Salas Edwards, 1925: 306-312).

A la vez, y como se muestra en la tercera sección, el Ejecutivo vetó una serie de proyectos aprobados por el Congreso, que limitaban las detenciones que podían realizar las autoridades y otros que aminoraban la capacidad del Ejecutivo de manejar los recursos fiscales en un contexto de ausencia de ley de contribuciones. En la historia de Chile, solamente se habían aplicado vetos absolutos en 1849 y 1857. Balmaceda utilizó el recurso para dar una muestra de fuerza y dejar en claro lo que el senador Castillo, cercano al Presidente, manifestó en las sesiones de aquellos días: el Congreso era incapaz de dictar leyes sin el concurso del Ejecutivo (Yrarrázaval, 1940 [II]: 107-113).

Como respuesta, el Congreso pasó a ocuparse de una serie de proyectos de reforma constitucional. En primer lugar, se desechó el proyecto presentado por Balmaceda el 1° de junio y, al contrario, los congresistas pasaron a ocuparse de tres propuestas alternativas. La primera, establecía que la insistencia de dos tercios del Congreso era capaz de terminar con los vetos presidenciales. El segundo proyecto establecía que la Comisión Conservadora podía convocar a sesiones extraordinarias y, además, determinaba que el nombramiento de diplomáticos requería del acuerdo del Senado o la Comisión Conservadora, en caso de receso parlamentario. Ambas reformas fueron aprobadas el 22 de septiembre, y quedaron a la espera de la ratificación del próximo Congreso, tal como establecía la constitución. Un proyecto, del senador conservador Melchor Concha y Toro, que establecía que el Congreso podría destituir a ministros, con la aprobación de dos tercios de cada cámara, fue rechazado (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 484-485).

Volviendo a los acontecimientos del mes de julio de 1890, ante la gravedad del conflicto y el peligro de una acusación que podría paralizar la acción de gobierno, el balmacedismo decidió disolver el Congreso en el caso que la acusación prosperara (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 173; San Francisco, 2007b: 230-231). El ministerio Sanfuentes estaba

de acuerdo en avanzar en esa línea, e incluso personeros que no se encontraban en el gobierno, como Claudio Vicuña, le hacían presente a Balmaceda su interés de participar del golpe (Salas Edwards, 1925: 323-325, 332). Finalmente, el ministro Gandarillas no quiso formar parte del movimiento, lo que neutralizó cualquier intento en esa dirección. A la par de la discusión dentro del gabinete respecto a la conveniencia de dar un golpe de Estado, el 27 de julio Balmaceda aceptó la mediación ofrecida por el Arzobispo Casanova para solucionar el problema (Yrarrázaval, 1940 [II]: 121).

El Presidente negoció directamente con Álvaro Covarrubias y prontamente concordaron la aprobación de la ley de contribuciones y un cambio de gabinete. Sin embargo, el acuerdo no se materializó porque Covarrubias no aceptó que las contribuciones se cobraran retroactivamente (San Francisco, 2007b: 236). Tras el traspie, Balmaceda continuó negociando con Belisario Prats, destacado miembro del Poder Judicial, con quien acordó la retroactividad de la legislación. En consecuencia, el 2 de agosto, Prats pasó a comandar un gabinete, en el que lo acompañaron José Tocornal, en Relaciones Exteriores, Gregorio Donoso, en Justicia e Instrucción Pública, Manuel Salustio Fernández, en Hacienda, Federico Errázuriz, en Guerra y Marina, además de Macario Vial, en Industria y Obras Públicas. Un aspecto que caracterizó a los nuevos ministros fue que no eran parte del Congreso y que se encontraban alejados de la vida política. La principal novedad de la combinación fue el ingreso de Tocornal, el primer ministro conservador en veintisiete años (Salas Edwards, 1925: 339).

El nuevo gabinete no aquietó completamente los ánimos, lo que se grafica en el hecho que, el 28 de agosto, el diputado Francisco Puelma Tupper presentó un proyecto de acusación constitucional contra el gabinete comandado por Sanfuentes. La iniciativa fue rechazada por la respectiva cámara, pues la situación había sido salvada con el acuerdo entre Balmaceda y Prats (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 467). El gabinete Prats repetía la lógica de los comandados por Donoso Vergara y Sánchez Fontecilla, en el sentido que los miembros del ministerio basaban su relación con Balmaceda en la desconfianza. Por lo mismo, se decía que el Presidente tenía un gabinete de día, encabezado por Prats, y otro de noche, formado por su círculo más íntimo (Yrarrázaval, 1940 [II]: 130). Varios ministros tuvieron enfrentamientos con funcionarios públicos reconocidos como miembros del núcleo duro del balmacedismo. Un primer choque se dio a raíz de la presencia de Sanfuentes y

Bañados Espinosa en un ejercicio militar, a cargo del general Orozimbo Barbosa, que tenía un carácter preparatorio de las festividades de las fiestas patrias. El incidente generó que el Ministro de Guerra y Marina, Federico Errázuriz, enviara una nota de reprimenda al militar, lo que provocó un intercambio epistolar entre ambas autoridades (San Francisco, 2007b: 253-260). En octubre otro incidente enfrentó al Intendente de Santiago, Guillermo Mackenna, con el ministerio, a raíz del hecho que el primero se negó a despedir a un funcionario, tal como se lo exigía el ministro Prats. Ante esta situación, los ministros consideraron que no eran apoyados por el Presidente, por lo que renunciaron (Salas Edwards, 1925: 345).

Balmaceda intentó, nuevamente, un acuerdo con la oposición. Propuso lo que llamó un “gabinete universal”, con representación de todos los partidos y, además, buscó acordar las bases de una convención para elegir al candidato presidencial (Yrarrázaval, 1940 [II]: 151). La oposición rechazó la propuesta, y Balmaceda decidió formar un ministerio exclusivamente liberal de gobierno. Para ello, llamó a Claudio Vicuña, quien aceptó ser Ministro del Interior siempre y cuando se dieran por finalizadas las sesiones extraordinarias del Congreso. Balmaceda cerró el Congreso, argumentando que la medida era necesaria por consideraciones de orden público (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 182). Acompañaron a Vicuña, Domingo Godoy, en Relaciones Exteriores, Rafael Casanova, en Justicia e Instrucción Pública, Lauro Barros, en Hacienda, el general José Francisco Gana, en Guerra y Marina, y Eulogio Allendes, en Industria y Obras Públicas (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 506). Un punto digno de destacar es que Balmaceda formó tres gabinetes de “amigos” durante 1890 y en todos ellos los militares tuvieron participación. Tal como acusaba la oposición, quedaba en evidencia la existencia de un triunvirato militar, de corte balmacedista, conformado por Barbosa, Gana y Velásquez (San Francisco, 2007b: 269-271).

La oposición, ya sin la posibilidad de combatir a Balmaceda en el Congreso, pasó a utilizar dos vías. La primera de ellas fue la realización de varios eventos públicos de rechazo al mandatario. El 19 de octubre, cinco días después del cierre del Congreso, un grupo de destacados opositores se reunió e hizo una declaración que acusaba a Balmaceda de faltar a su palabra de honor. El texto, además, felicitaba a la Comisión Conservadora por cumplir la función de defender las prerrogativas del Congreso, y establecía el plan de

acción para los meses siguientes. Al respecto, se afirmaba:

Que todos los ciudadanos honrados de la República, sin distinción de colores políticos, deben unir sus esfuerzos para preparar la resistencia, por todos los medios legales mientras el Gobierno se mantenga dentro de la Constitución, y por todos los medios posibles cuando salga de ella (citado en Bañados Espinosa, 2005 [I]: 277).

La resistencia al Ejecutivo desde la Comisión Conservadora fue el segundo camino adoptado por la oposición. En dicha instancia, el balmacedismo era minoría. Únicamente tres de trece parlamentarios eran cercanos al gobierno (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 508-509) por lo que no tenía injerencia en su funcionamiento y solamente podía acusar, aunque sin ningún efecto práctico, las que, en su opinión, eran inconstitucionalidades promovidas en el seno de la comisión. El primer choque ocurrió a raíz de una indicación del diputado Carlos Walker Martínez, quien propuso que cualquier parlamentario, aunque no fuera miembro de la Comisión, pudiera participar en los debates (Yrarrázaval, 1940 [II]: 167). Para el balmacedismo, ello era contrario al espíritu de la constitución y significaba, en los hechos, que el Congreso se autoconvocaba, pasando a llevar las prerrogativas del Presidente de la República de decidir si llamaba o no a sesiones extraordinarias. Igualmente inconstitucional consideraban los balmacedistas el que se redujera el quórum de asistentes desde ocho a cinco parlamentarios y que se creara una comisión investigadora para fiscalizar al Ejecutivo con miembros ajenos a la Comisión (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 510-516).

Dichas acusaciones no hicieron que la oposición se inhibiera de actuar. La mayoría acordó que la comisión oficiara, el 7 de noviembre, al Ejecutivo para pedir que se llamara a sesiones extraordinarias. Al día siguiente, Balmaceda contestó con una nota en la que acusaba recibo del oficio, pero no daba ningún tipo de respuesta. El 21 de noviembre, la Comisión Conservadora insistió, sin éxito, al igual que en una última nota, enviada al Presidente el 24 de diciembre (Yrarrázaval, 1940 [II]: 157-158, 170-172).

Balmaceda, por su parte, parecía convencido de no llamar nuevamente a sesiones extraordinarias. En cambio, prefirió esperar a que en junio de 1891 existiera un nuevo Congreso. Además, se decidió a controlar los recurrentes encuentros de opositores, dictando una ordenanza que reglamentaba las reuniones públicas. Dicha norma, denostada por la oposición, en realidad había sido aprobada por el Consejo de Estado en 1888, con el

concurso de quienes en 1890 eran conspicuos opositores, como Julio Zegers y Eulogio Altamirano (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 523). Los opositores, viendo estériles sus esfuerzos por lograr la reapertura del Congreso, fueron convenciéndose de hacer una revolución contra Balmaceda. En esa línea, un grupo de diez opositores comenzó a sondear apoyos entre militares, para levantarse contra el Ejecutivo. Estas ideas no eran nuevas en diciembre, pues de hecho el senador Yrarrázaval, a mediados de octubre, leyó un discurso en la Comisión Conservadora, en el que sutilmente amenazaba a los militares que estuvieran dispuestos a seguir al Presidente (San Francisco, 2007b: 278-284).

El rechazo a la postura de Balmaceda no se dio únicamente entre opositores. De hecho, los ministros Casanova y Allendes salieron del gabinete en diciembre, pues ambos consideraban necesario convocar al Congreso (Salas Edwards, 1925: 366). Ismael Pérez Montt y Guillermo Mackenna reemplazaron, respectivamente, a los renunciados ministros (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 536). Durante el mismo mes, Balmaceda destituyó a funcionarios públicos considerados opositores. Las decisiones del Presidente terminaron por alejarlo de Sanfuentes, quien recomendó al mandatario solucionar el problema con la oposición (Yrarrázaval, 1940 [II]: 178).

La situación en diciembre era la siguiente: el Congreso no había aprobado la ley de presupuestos, por lo que a partir del 1° de enero de 1891 no habían gastos autorizados. De acuerdo con la oposición, se entraría a una situación de inconstitucionalidad y, por lo mismo, se instituiría una dictadura. *La Libertad Electoral* afirmaba, a finales de mes, lo siguiente:

Cualquier medio es bueno. Lo es la Comisión Conservadora, la prensa, el mitin y lo es también el brazo armado, cuando se han agotado todos los medios y se han resultado ser todos ineficaces. Cuando la fuerza del derecho ha dicho su última palabra, tócale hacerse oír al derecho de la fuerza (citado en San Francisco, 2007b: 330).

Balmaceda, a través de un manifiesto, afirmó que la situación no era de la gravedad atribuida por la oposición, pues la gran mayoría de los presidentes habían gobernado, en algún momento, sin tener una ley de presupuestos aprobada (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 537). De todas formas, al igual que sus adversarios, se mostró resuelto a enfrentarse a ellos militarmente y para ello organizó la Policía Secreta y nombró una serie de militares en diversas intendencias (Salas Edwards, 1925: 371-372). El 1° de enero de 1891, publicó un

nuevo manifiesto, en el cual planteó las razones de su actuar. En él, repetía que el gobernar sin presupuesto no era una situación nueva. Continuaba el documento acusando a la oposición por no haber cumplido el deber del Congreso de aprobar las leyes periódicas, y afirmaba que debió cerrar el Congreso por consideraciones de orden público. A la vez, justificaba la dictación de un nuevo presupuesto vía decreto, algo que se materializó el 5 del mismo mes, en su deber constitucional de administrar el Estado y preservar el orden público. Balmaceda también acusó a la oposición de no reconocer sus atribuciones constitucionales, lo que los colocaba en una situación cercana a la sedición. El documento finalizaba con un rechazo al supuesto carácter parlamentario de la constitución. Para el mandatario, ésta era representativa (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 538-543).

La oposición respondió el 7 de enero, con un acta de destitución, la cual fue escrita por el conservador Abdón Cifuentes. En el documento, los opositores se arrogaron la facultad de tomar decisiones a nombre del Congreso Nacional, y acusaron a Balmaceda de no respetar derechos ciudadanos, como el de reunión, por dilapidar los caudales públicos, por no reconocer las atribuciones fiscalizadoras del Congreso y la Comisión Conservadora, por cerrar las sesiones extraordinarias, por desconocer el régimen parlamentario y, finalmente, por haber aprobado el presupuesto vía decreto. Por todo lo anterior, el acta declaraba a Balmaceda absolutamente imposibilitado para continuar gobernando, señalaba que no podía ser reemplazado ni por ministros ni consejeros de Estado, por ser ellos sus cómplices. En consecuencia, se nombraba a Jorge Montt, almirante de la Armada, como colaborador del Congreso para “restablecer el imperio de la Constitución” (San Francisco, 2008: 29-32).

Balmaceda se vio sorprendido por la actitud de la oposición, y ante ella tomó la decisión de no claudicar. En palabras de Bañados Espinosa (2005 [II]: 12), para el Presidente la situación era de tal gravedad que lo que quedaba era vencer o morir.

*

En esta sección se ha construido un relato de las relaciones políticas durante el período de Balmaceda, muy similar al ensayado por los autores que adhieren a una interpretación política del conflicto de 1891. Como se mostró al inicio de esta sección, quienes siguen esta línea, argumentan que el deterioro de las relaciones entre Balmaceda y los partidos se debió

al autoritarismo del mandatario, a su deseo por imponer a su sucesor y a la violación de la constitución, materializada el 1° de enero de 1890. De igual forma, hay un esfuerzo por presentar las visiones antagónicas que los dos sectores tuvieron respecto al carácter del régimen de gobierno, especialmente en lo relativo a las interpretaciones constitucionales.

Si bien estos relatos se refieren a los proyectos de reforma municipal y constitucional, que se analizan a continuación, ellos son vistos dentro del marco de los debates recién mencionados. Estas iniciativas fueron dos miradas antagónicas de reforma estatal. A pesar de ello, la interpretación política de la guerra no los incluye como puntos centrales dentro de un análisis respecto a qué separaba a ambos bandos en conflicto. Ello resulta importante toda vez que, como se muestra más adelante, Balmaceda estuvo dispuesto a ceder en el terreno electoral, pero no en ciertas innovaciones institucionales propuestas por la oposición. Este hecho, por sí sólo, es ilustrativo respecto a las preocupaciones y prioridades en el debate de la época. A la vez, da cuenta de la necesidad de incorporar algunas actitudes de los protagonistas de la época y las tensiones existentes en torno al Estado (capítulos 5 y 6) como un factor central para entender las bases del conflicto de 1891. A continuación, se exploran estos intentos de reforma desde una perspectiva centrada en entender cómo el Estado se transformó en un detonador de lucha entre los distintos sectores políticos de la época.

LA AGENDA DE DESMANTELAMIENTO ESTATAL: LA COMUNA AUTÓNOMA

1890 fue un año de intentos de reformas radicales. A la par de las discusiones reseñadas en la sección anterior, principalmente centradas en la sucesión presidencial y la conformación de gabinetes, durante ese período se dio un debate sobre cómo reformar el Estado y salvar la situación política existente. En esta sección se analiza la propuesta levantada por la oposición. Desde mediados de 1889, período en el que Balmaceda comenzó a tener problemas serios para gobernar, los sectores que no formaban parte de su círculo cercano, principalmente el Partido Conservador, levantaron dos banderas: la reforma municipal y la electoral.

La reforma municipal de 1887 fue una transacción política entre los diferentes partidos

políticos (capítulo 4). La nueva ley fue el reflejo del acuerdo posible de lograr entre las diferentes visiones de los sectores políticos que, aunque en desacuerdo respecto hacia dónde avanzar, tenían la intención de alterar la legislación de 1854. Gracias a ello, se separaron algunas funciones ejercidas por el Alcalde Primero respecto a las del Gobernador y/o Subdelegado, pero el Ejecutivo seguía con la facultad de controlar a los municipios a través de sus agentes locales. Por lo mismo, la ley de 1887 estuvo lejos de satisfacer a los conservadores, quienes buscaban un cambio radical (Yrarrázaval, 1940 [I]: 336). Carlos Walker Martínez, diputado del partido, manifestó la opinión de su sector sobre esta materia de la siguiente forma:

Hé aquí el defecto de la lei municipal: resultado de una transacción entre el réjimen de libertad i el del autoritarismo, entre la lójica de los principios i los hábitos de la rutina, nació condenada a no satisfacer a nadie, a no conformarse con las aspiraciones de nadie, a provocar dificultades i disgustos (Diputados 27° sesión extraordinaria, 3 de diciembre de 1888: 414).

Dichas palabras fueron pronunciadas a raíz de la propuesta de su correligionario, Manuel Antonio Cristi, solamente un año después de promulgada la ley, respecto a la necesidad de avanzar hacia una nueva reforma (ibíd., 413). Del debate suscitado en esa sesión, del 3 de diciembre de 1888, la Cámara de Diputados acordó encargar a una nueva comisión la discusión del tema. La arremetida conservadora no se limitó al Congreso y, desde inicios de 1889, *El Independiente* presionó para establecer que los cargos de Intendente y Gobernador fueran gratuitos y servidos por “vecinos respetables” (5/1/1889). A mediados del mismo año, señalaba el periódico como prioridad política la reforma municipal y la dictación de una nueva ley electoral (1/6/1889). No obstante el afán conservador por conseguir la reforma, ella parecía paralizada e, incluso, la comisión creada en la Cámara de Diputados no se había reunido todavía. De acuerdo con Demetrio Lastarria, se estaba a la espera que uno de sus miembros redactara una propuesta (Diputados 7° sesión ordinaria, 27 de junio de 1889: 99-100).

Sin embargo, en la parte final de 1889, la reforma municipal pasó a ser uno de los temas prioritarios en la agenda política. Ello se generó a raíz del proyecto de ley sobre elecciones que el Ejecutivo presentó en agosto del mismo año. En 1888, se había reformado la constitución en lo relativo a las bases del sistema electoral (Heise, 1974: 47). Por lo

mismo, se hizo necesaria una nueva ley sobre la materia, y el Ejecutivo presentó un proyecto. La discusión electoral se convirtió en una posibilidad para que los conservadores intentaran, una vez más, modificar la institucionalidad municipal. El senador Irrázaval planteó el punto y la cuestión fue analizada en octubre, cuando llegaron a la sala del Senado dos informes sobre cómo proceder en materia de reforma de elecciones. El primero, firmado por el radical Manuel Recabarren y el balmacedista Mariano Sánchez Fontecilla, planteaba fundar las elecciones en base a registros permanentes de electores y proponía que la inscripción de los mismos estuviera a cargo de jueces de letras, que los mayores contribuyentes siguieran jugando un rol fundamental y que en las elecciones parlamentarias se utilizara el mecanismo de voto acumulativo. Ese proyecto fue aprobado, en desmedro de un informe del conservador Melchor Concha y Toro y el liberal suelto Waldo Silva, quienes buscaban fundar la ley electoral en municipios autónomos, aunque el último había expresado sus reparos a una municipalización radical. En el mismo sentido se manifestaron varios senadores. En realidad, el proyecto de la llamada comuna autónoma, hacia 1889, parecía convencer únicamente a los conservadores (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 314-316).

Una cuestión a destacar es que, a diferencia de lo ocurrido en 1887, este nuevo debate respecto a los municipios se caracterizó por no remitirse únicamente a estas corporaciones y, al contrario, los afanes de cambio se filtraron hacia otros terrenos estatales. El senador Irrázaval presentó un proyecto de reforma constitucional, que buscaba eliminar el Consejo de Estado y establecer que las resoluciones municipales no quedarán sometidas a la revisión de los gobernadores o subdelegados. Estas ideas venían a graficar, de alguna forma, una opinión generalizada en el mundo político, que *El Ferrocarril* resumía así:

Suprimir el Consejo de Estado y facilitar una organización amplia de libertad y de progreso para el municipio, son cuestiones a la orden del día y de que no es posible prescindir cuando las aspiraciones comunes de todos los partidos tienden a la implantación honrada de las prácticas de la vida libre y cuando el Jefe mismo del Estado ha hecho de estas aspiraciones un programa solemne de Gobierno (12/11/1889).

A partir de proyectos y opiniones como éstas, quedó en evidencia que la discusión sobre la reforma municipal sería, en realidad, un debate sobre un cambio institucional mayor del Estado. Por lo mismo, un acuerdo en la materia parecía difícil, sobre todo porque las ideas centrales pro municipalización, en opinión del balmacedismo, chocaban con la

normativa constitucional. A finales de noviembre de 1889, el debate giraba en torno a si era posible que la ley fijara los lugares donde existirían municipalidades, en circunstancias que el artículo 113 de la constitución entregaba dicha materia al arbitrio del Presidente de la República. Al respecto, *El Independiente*, si bien reconocía que la prerrogativa de dictar decretos y reglamentos era propia del Presidente de la República, afirmaba que ello no implicaba que el Congreso no pudiera, a través de una ley, entrar a ese terreno. Incluso, afirmaba que:

Una atribucion concedida al Presidente de la República por nuestra Carta Fundamental, cuando ella no le es dada de una manera exclusiva, no importa en manera alguna la negacion de esa misma facultad al Congreso, siempre que la naturaleza de ella sea compatible con las funciones naturales de éste i no signifique una perturbacion del orden i de la armonía constitucional (*El Independiente*, 26/11/1889).

Tras meses de debate, el conservadurismo logró crear un ambiente pro reforma, gracias al cual, en enero de 1890, el Senado aprobó la idea de elaborar un proyecto en la materia, así como continuar la discusión electoral e invitar a la Cámara de Diputados a formar una comisión para trabajar en conjunto con la suya de Constitución, Legislación y Justicia (Diputados 49° sesión extraordinaria, 11 de enero de 1890: 760-761). La Cámara de Diputados aceptó la invitación.

Las reformas institucionales eran la primera ocupación política. *El Ferrocarril* planteaba, en febrero de 1890, hacia dónde se debería avanzar durante ese año: una nueva ley electoral, una legislación municipal distinta y una reforma radical de la constitución (28/2/90). Mientras tanto, el gobierno de Balmaceda aprovechaba las vacaciones de verano para lograr ampliar su base de apoyo y enfrentar de mejor manera el escenario político. El ministro Ibáñez ensayó un acercamiento con los conservadores, quienes colocaron como base de un posible acuerdo las reformas municipal y electoral. Aunque destacados balmacedistas, como Julio Bañados Espinosa, tuvieron palabras condescendientes hacia los conservadores y la comuna autónoma durante el verano, finalmente el gobierno no estuvo dispuesto a avanzar en dicha dirección (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 153-154). El resto de los partidos de oposición, que en octubre de 1889 mostraron su rechazo a las ideas conservadoras en materia municipal, sí aceptaron entenderse con esta agrupación a partir de las condiciones impuestas por el conservadurismo.

Al llegar el mes de marzo, se reunió, por primera vez, la comisión mixta encargada de proponer una reforma a la institucionalidad municipal (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 351). Entre sus miembros se contaban 23 representantes de la oposición y solamente cinco balmacedistas (*La Época*, 8/3/1890). En concordancia con el acuerdo alcanzado entre las diferentes facciones liberales con el Partido Conservador, la primera decisión de la comisión fue elegir al senador Irrarrázaval como Presidente de la misma (Salas Edwards, 1925: 234). En la prensa de los partidos que dominaban la instancia, se hacía notar cuál sería el tinte de los proyectos electoral y municipal que preparaba la comisión. Se planteaba que el poder electoral debía ser permanente, independiente, autónomo y afincado en la comuna (*El Independiente*, 30/3/1890). En materia municipal, se buscaba hacer del Intendente, Gobernador y Subdelegado, cargos gratuitos (*La Libertad Electoral*, 2/4/1890, *El Independiente*, 3/4/1890) y se proponía que hubieran muchas municipalidades, en poblaciones pequeñas, para mejorar las capacidades de la población para ejercer la fiscalización (*El Independiente*, 30/3/1890). La discusión fue rápida y el 15 de abril ya se contaba con un proyecto de reforma municipal redactado (Yrarrázaval, 1940 [II]: 135). El proyecto de reforma electoral, por su parte, estuvo listo el día 19.

El apuro de la comisión se debió a que el ministro Sánchez Fontecilla había prometido que el Ejecutivo llamaría a sesiones extraordinarias cuando existieran proyectos de reforma. Sin embargo, ese compromiso se había hecho en un contexto político distinto al de abril de 1890. Por lo mismo, cuando la Comisión Conservadora solicitó al Presidente de la República convocar al Congreso, éste contestó que no lo haría, pues el Ejecutivo se encontraba preparando una propuesta de reforma constitucional, que abordaría el problema de la descentralización. Además, la negativa se basó en el hecho que el proyecto municipal no había sido publicado, lo que dificultaba una discusión sobre una iniciativa todavía desconocida (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 353-355). Balmaceda solamente pudo retrasar la discusión municipal hasta junio, fecha en la que el Congreso inició el período de sesiones ordinarias.

Al retomarse la actividad parlamentaria, como se muestra en la siguiente sección, el Presidente de la República presentó lo que, a su parecer, era la solución a los problemas políticos del país. La respuesta de Balmaceda dejaba en claro que, tanto el Ejecutivo como la oposición, consideraban necesaria una reforma institucional mayor. Las soluciones, en

todo caso, eran diametralmente opuestas. Para los conservadores y liberales de oposición, la cuestión pasaba por la reforma municipal y la electoral. Balmaceda y sus seguidores, en cambio, creían que era necesario reformar la constitución y ahí abordar la cuestión de la descentralización (*El Ferrocarril*, 24/4/1890).

La opinión del balmacedismo sobre el proyecto municipal fue la siguiente: lo que se estaba buscando era “aniquilar al Poder Ejecutivo” (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 347). Esta apreciación sobre la iniciativa era bastante certera, si se considera que un primer elemento de la propuesta era el traspaso de una serie de servicios desde el nivel central a los municipios. Entre ellos destacaban funciones como las de la policía de salubridad, el cuidado de la higiene pública (Artículo 24. Senado, 1º sesión ordinaria, 2 de junio: 54), la policía de caminos, las obras públicas, la seguridad y el orden público (Artículo 25. *Ibíd.*, 55), la educación, la preocupación por la agricultura, la industria, el comercio, las escuelas primarias, los hospitales, las cárceles, la beneficencia pública (Artículo 26. *Ibíd.*, 56), y se buscaba encargarles el manejo del Registro Civil (Artículo 29. *Ibíd.*, 57). La migración de tal cantidad de servicios desde el nivel central, tenía como fin debilitar al Presidente de la República (*La Libertad Electoral*, 23/4/1890).

Sin embargo, este ataque no era hacia el presidente Balmaceda o la figura institucional del Presidente de la República. Tampoco significaba un simple traspaso de atribuciones desde el nivel central al municipal, en la línea de la estrategia conservadora descrita en el capítulo 5. Más bien, lo que se levantaba en 1890 era un desmantelamiento del Estado. María Angélica Illanes (2003: 401) ha sido muy clara en esa misma línea, al señalar que la lógica detrás de la reforma era la siguiente: ya que el Estado demostraba no ser funcional para la aristocracia, era necesario disolverlo y hacerlo actuar a través de los municipios. De esta forma, no es casual que se encargara a las municipalidades “promover el bien general del Estado” (Artículo 28. Senado, 1º sesión ordinaria, 2 de junio: 57), llevar el registro de electores o hacer el nombramiento de algunos jueces, en desmedro del Presidente de la República (Artículo 30. *Ibíd.*, 57). En la misma lógica de debilitamiento del Estado nacional se encuentra la pretensión de quitar a los gobernadores y subdelegados el derecho a voto en las municipalidades (Artículo 115. *Ibíd.*, 64) y parte de las atribuciones establecidas en la Ley de Régimen Interior de 1885 (Artículo 94, n° 6. *Ibíd.*, 62).

El proceso de burocratización vivido en la década de 1880 también encontraba algunas

cortapisas en esta propuesta. Un ejemplo claro se encuentra en la eliminación del sueldo de intendentes, gobernadores y subdelegados. Al hacer los cargos de Municipal, Intendente, Gobernador, Subdelegado, e Inspector, gratuitos e incompatibles con otros empleos públicos (Artículo 6 y 8. *Ibíd.*, 53, Artículo 115. *Ibíd.*, 64), se aseguraba que las funciones estatales quedaran en manos de “ciudadanos probos, amantes de la localidad i que se presten por patriotismo i por deber” (*La Libertad Electoral*, 19/5/1890).⁴⁴ Como se ha mencionado con anterioridad, uno de los elementos básicos de la burocracia es la existencia de un salario asociado a una función, el que permite que el funcionario se dedique a tiempo completo a cumplir con sus responsabilidades y pueda desarrollar una carrera administrativa (capítulo 1).

La eliminación de los salarios era solamente una de las medidas tomadas para avanzar hacia el cambio de un Estado central por otro municipalizado y en manos de notables. El artículo 33 del proyecto presentado por la comisión fue claro en el sentido que la municipalización no sería, tal como se viene argumentando, un mero traspaso de servicios desde el nivel central al local. La norma señalaba lo siguiente:

Cuando, para la ejecución de un acto, las leyes exigen el permiso o la intervención de la autoridad administrativa, o simplemente, de la autoridad, sin designar a ésta de otro modo, se entiende que esa autoridad es la Municipalidad del territorio en que ha de ejecutarse el acto (Senado, 1º sesión ordinaria, 2 de junio: 57).

En otras palabras, se buscaba que el Estado pasara a ser un ente de carácter municipal. A su vez, los municipios quedarían bajo la tutela de una nueva instancia: la Asamblea de Electores, que reuniría a los vecinos inscritos en los registros electorales. La asamblea no solamente debería reunir a los vecinos para llevar adelante las elecciones, sino que también para tratar temas centrales de la gestión municipal, como votar los presupuestos y cuentas de inversión sometidas a consideración por parte de la municipalidad, deliberar sobre gastos posteriores superiores a doscientos pesos, pronunciarse sobre la tasa de las contribuciones municipales, resolver enajenaciones o gravámenes de bienes raíces

⁴⁴ De acuerdo con *La Libertad Electoral*, los puestos rentados habían llevado a que el funcionario se sintiera agradecido del mandatario de turno, lo que hacía “...desaparecer en él al servidor público para convertirlo en triste instrumento, como se le denomina en el lenguaje oficial, en agente leal del primer majistrado de la nacion”.

municipales, acordar contratación de empréstitos y condiciones, realizar el nombramiento tres de vecinos para fallar cuentas municipales, deliberar sobre acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales que contuvieran multas, junto con resolver otras cuestiones sometidas a consideración por parte de la municipalidad (Artículo 97. *Ibíd.*, 63). Además, la ley establecía que con el acuerdo de cincuenta electores, el Primer Alcalde estaría obligado a convocar a la Asamblea (Artículo 100. *Ibíd.*, 63), dejando así en claro que el municipio y de esa forma el Estado, quedaba bajo tutela de la sociedad local. En otras palabras, podría plantearse que la Asamblea de Electores materializaba la privatización de la gestión estatal.

Un proyecto de estas características generó un amplio debate. Los liberales sueltos, que un año antes se mostraron en contra de una reforma de estas características, hacia 1890 la aprobaban. Este sector consideraba que para controlar al Presidente de la República:

Hai que decidirse por el único remedio radical, aun de parte de aquellos que consideraban peligroso un ensanche excesivo de las facultades del poder local, que se realizará cercenando al Ejecutivo parte de sus enorme facultades i de las ventajas que en sus manos pone una administracion tan vasta como es la que al presente ejerce el Estado, debida, en gran parte, a la riqueza de su erario (*La Libertad Electoral*, 30/5/1890).

La propuesta emanada de la comisión mixta generó rechazo entre los parlamentarios balmacedistas y en Ricardo Letelier, diputado liberal que, durante su paso por el Congreso, se caracterizó por su independencia de las mayorías gobiernistas (Yrarrázaval, 1940 [II]: 97). Miembro de la comisión, Letelier presentó un informe de minoría, en el cual señalaba que el Partido Conservador sería el principal beneficiado de la reforma, pues podría organizar a las masas a través de las autoridades eclesiásticas (Senado, 1° sesión ordinaria, 2 de junio de 1890: 70). Ese fue el punto de partida del rechazo balmacedista a la iniciativa, llegando incluso a catalogarla como feudalista. El argumento central, expresado por diputados gobiernistas, como Cabrera Gacitúa y Pérez Montt, era que se estaba creando una institucionalidad gracias a la cual los dueños de la tierra podrían dominar las asambleas de electores (Cámara de Diputados, 8° sesión ordinaria, 19 de junio de 1890: 128, 9° sesión ordinaria, 21 de junio de 1890: 144; Illanes, 2003: 413, 424). El diputado Ricardo Letelier resumía esta línea de pensamiento, afirmando que:

Al gobierno del pueblo por el pueblo, sustituiríamos (sic) el predominio del clero i de los grandes propietarios, que quedarían en situación de hacer prevalecer sus intereses sobre

todos los demás, que serán en todo caso mas importantes i mas dignos de ser tomados en cuenta (Cámara de Diputados 4° sesión ordinaria, 12 de junio de 1890: 78).

Las críticas también se centraron en otro aspecto: la inconstitucionalidad del proyecto. El 4 de junio, dos días después de la presentación de la iniciativa, el ministro Sanfuentes señaló que el Ejecutivo apoyaría el proyecto de reforma municipal siempre y cuando éste fuera constitucional (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 390). En el Congreso, el cada vez más reducido bloque balmacedista colocó especial atención sobre la cuestión. De acuerdo con el diputado Pérez Montt, era inconstitucional que la ley pretendiera dividir el territorio, siendo ésta atribución del Presidente de la República. En la misma línea, consideraba atentatorio contra el artículo 119 de la constitución que el Primer Alcalde tuviera la atribución de hacer llegar solicitudes al Congreso, en circunstancias que, de acuerdo al orden constitucional, ello debía ser hecho por los gobernadores a través del Presidente de la República (Cámara de Diputados, 6° sesión ordinaria, 17 de junio de 1890: 112). Lo mismo pensaba respecto a las asambleas electorales (Cámara de Diputados, 8° sesión ordinaria, 19 de junio de 1890: 126). El diputado Letelier compartía ese juicio, basando su argumento en que la delegación del poder público debía caer en las instancias que la constitución establecía y entre los destinatarios identificados por la carta fundamental no estaba tal asamblea. También llamaba la atención respecto a un impuesto de cinco pesos sobre los mayores de 21 años. Su pago era un requisito para votar, por lo cual, en opinión del parlamentario, se atentaba contra la libertad electoral (Cámara de Diputados, 4° sesión ordinaria, 12 de junio de 1890: 77-78). Letelier, a raíz de las acusaciones de inconstitucionalidades múltiples, recordó a sus colegas pro reforma que:

La regla constitucional, a que tienen que sujetarse las leyes secundarias, es que ninguna autoridad puede ejercer mas atribuciones que las que le están espresamente conferidas por la Constitución o las leyes (Cámara de Diputados, 13° sesión ordinaria, 26 de junio de 1890: 215).

Un aspecto rechazado con fuerza por el balmacedismo fue el traspaso de las atribuciones de la “autoridad” a los municipios. El senador Toro Herrera consideraba problemático dicha cuestión, pues generaba una serie de dudas operativas. Como ejemplo, planteó que puesta una municipalidad frente a la responsabilidad de tener que entregar una concesión de telégrafo, no podría hacerlo, por carecer de competencia para autorizar una

construcción que excediera su territorio (Senado, 39° sesión ordinaria, 6 de septiembre de 1890: 486). El diputado Letelier colocaba como ejemplo un artículo del Código Civil que se refería a la “autoridad” y en el que las atribuciones en cuestión estaban en manos del Judicial. En una línea similar, criticaba que se pretendiera dar a los municipios la facultad de establecer multar por decreto, pues el Código Civil planteaba que no era posible juzgar sin una ley relativa a la materia (Cámara de Diputados, 13° sesión ordinaria, 26 de junio de 1890: 210, 217).

Otras críticas esgrimidas por los opositores a la reforma fueron el tipo de financiamiento de los municipios, pues dejaba en situación desmejorada las finanzas estatales (Cámara de Diputados, 15° sesión ordinaria, 28 de junio de 1890: 248), la gratuidad de los intendentes y gobernadores y la pérdida de sus atribuciones, fijadas por ley en 1885 (Cámara de Diputados, 22° sesión ordinaria, 8 de julio de 1890: 344). Al respecto, el senador Encina creía que en lugar de exponer a estas autoridades a ser funcionarios sin ningún peso y a ir a las sesiones municipales a ejercer su derecho a voz:

...mas valdría que no se les dejara este derecho porque llega hasta ser ridículo que vayan a presentarse como estafermos ante una corporación a la cual se le conceden facultades omnímodas (Senado, 39° sesión ordinaria, 6 de septiembre de 1890: 488).

La actitud del Ejecutivo respecto a la reforma municipal y a la nueva ley electoral es reveladora del hecho que el conflicto político de 1890 era relativo al tipo de Estado que ambos sectores pretendían implementar, y no a la cuestión electoral. Desde 1874, diversas y sucesivas normativas avanzaron en la dirección de retirar a los funcionarios estatales del proceso electoral y dejarlo en manos de los mayores contribuyentes de cada localidad, a quienes se les entregó la responsabilidad de determinar quién podía ser calificado como elector. Un ejemplo es la ley de 1884 (Salas Edwards, 1925: 50-51). La reforma constitucional de 1888 había eliminado el procedimiento mediante el cual los municipios inscribían a los electores, y se avanzaba en un registro de carácter permanente y a cargo de las juntas de mayores contribuyentes (Heise, 1974: 47). Ante la necesidad de dictar una nueva ley que ajustara a dichas orientaciones, Balmaceda presentó un proyecto, en 1889, y una comisión parlamentaria un segundo, un año después. La iniciativa del Ejecutivo, preparada por el ministerio Lastarria (formado por liberales, radicales y disidentes), dejaba

en manos del Poder Judicial la fiscalización de las inscripciones. El proyecto de la comisión mixta, en tanto, establecía una serie de controles a la forma en que se establecían las listas de los mayores contribuyentes⁴⁵ y adoptaba el voto acumulativo para las elecciones de municipales, parlamentarios y electores de Presidente de la República (Yrarrázaval, 1940 [II]: 131). Balmaceda, quien tenía reparos a esta ley, decidió aceptar el proyecto aprobado por el Congreso, para dar garantías respecto a que no intervendría en las elecciones de 1891 (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 416).

En materia municipal, en tanto, el Ejecutivo no estuvo dispuesto a actuar de igual forma. Para Balmaceda y sus cercanos el proyecto tenía una serie de problemas, como la eliminación de los sueldos de intendentes y gobernadores, y que estas autoridades fueran despojadas del control de las policías de seguridad (Salas Edwards, 1925: 235), traspasar las cárceles hacia los municipios y la creación de la Asamblea de Electores (*La Libertad Electoral*, 21/8/1890). Dichas críticas no tienen una relación directa con el proceso electoral, por más que usualmente se señale que los intendentes y gobernadores eran útiles para orquestar intervenciones. Más bien, los puntos identificados por el Ejecutivo apuntaban a defender su control sobre organismos públicos sensibles para materializar territorialmente políticas públicas, a la vez que atacar una institución, como la Asamblea de Electores, que significaba sacar la gestión pública de la esfera estatal. Atendiendo estas consideraciones, una vez que el proyecto fue aprobado por el Congreso, el 12 de julio de 1890, el Consejo de Ministros decidió vetarlo en los siguientes puntos: la división del territorio, la municipalización de las cárceles, escuelas, el Registro Civil y la justicia de menor cuantía, la Asamblea de Electores, la entrega de la policía de seguridad para las comunas, las medidas relativas al sistema tributario y la supresión de sueldos para los intendentes y gobernadores (Bañados Espinosa, 2005 [I]. 416). En otras palabras, el Ejecutivo estuvo dispuesto a ceder en lo electoral, pero no en la reforma institucional contenida en la propuesta de ley de municipios.

El rechazo de Balmaceda significaba, por la posibilidad del mandatario de hacer uso

⁴⁵ Los controles se hacían necesarios, pues destacados liberales habían desarrollado la estrategia de pagar más impuestos de los que les correspondían, para controlar las juntas (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 158).

del veto presidencial, que la aprobación del proyecto era improbable.⁴⁶ Ello llevó a los promotores de la iniciativa a negociar con el Ejecutivo en diversos puntos (Yrarrázaval, 1940 [III]: 140-141). El ministro Prats inició una ronda de conversación con los partidos políticos, haciéndoles ver las críticas del Ejecutivo, antes descritas. La gran mayoría de los puntos fueron aceptados por los partidos, salvo los relativos a la Asamblea de Electores (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 475). Tras las tratativas, el proyecto volvió al Senado el 6 de septiembre, con las siguientes modificaciones: la mantención de la división territorial existente hasta el momento, la limitación de la competencia municipal para nombrar y controlar guardia municipal, la eliminación de la facultad que el proyecto daba a los municipios para nombrar jueces, la mantención de los sueldos de intendentes y gobernadores, además de sus prerrogativas. También se modificó el proyecto en lo relativo a la repartición de tributos entre el nivel central y el municipio (Illanes, 2003: 447). La negociación no solamente es ilustrativa de lo que era importante para Balmaceda, sino que también para la oposición. El rechazo de ésta a la idea de eliminar la Asamblea de Electores da cuenta de lo importante que era para este sector instaurar una institución que, como se ha venido planteando, aseguraba el control del Estado desde la sociedad local.

El abrupto cambio de gabinete y cierre del Congreso, ocurridos en octubre de 1890, terminaron con la discusión parlamentaria sobre este proyecto. Quedaba de manifiesto la imposibilidad de solucionar las tensiones entre el Estado y la clase dominante a través de reformas institucionales vía procedimientos formales y en un contexto de convivencia en el Congreso entre ambos bandos. Como se muestra más adelante, Balmaceda intentó reformas, en 1891, ante un Congreso formado por sus propios partidarios. Por su parte, los opositores ensayaron la misma fórmula una vez que vencieron y proscribieron al balmacedismo de la arena política.

⁴⁶ Los artículos 43, 44, 45 y 46 de la constitución de 1833, le entregaron al Presidente de la República un veto absoluto. El primero de estos artículos establecía que un proyecto, una vez aprobado por el Congreso, requería también el visto bueno del Presidente. Éste, en caso de estar en total desacuerdo con un proyecto, podía rechazarlo y, en consecuencia, se lo consideraba como no propuesto y no podía ser presentado durante ese año. A esta competencia se la conoció como veto absoluto. El mandatario también tenía la posibilidad de ejercer un veto relativo, devolviendo el proyecto al Congreso con ciertas observaciones. En este caso, los congresistas podían aprobar la iniciativa o rechazarla. En caso que no estuvieran de acuerdo con las modificaciones enviadas por el Ejecutivo, el proyecto era desechado. Es decir, sin la voluntad del Ejecutivo, el Congreso tenía nulas posibilidades de llevar adelante una agenda legislativa propia.

EL AVANCE DEL BALMACEDISMO HACIA UN ESTADO AUTÓNOMO

En 1890, Balmaceda dio las primeras señales respecto a que, en lo sucesivo, avanzaría hacia la autonomización del Estado. Este proceso se debió a diversos factores. Como se muestra en esta sección, en una primera etapa, las medidas que avanzaron en esa línea fueron coyunturales, y en gran medida pueden ser entendidas como una respuesta a los problemas que la oposición colocaba para la marcha del Estado. Sin embargo, desde octubre de ese año, el gobierno pareció decidido a salvar al Ejecutivo, de forma definitiva, de las amarras que el Congreso le colocaba. El paso definitivo fue un plan completo de autonomización, que el balmacedismo ensayó en medio de la guerra civil de 1891, el cual contemplaba medidas de carácter político y otras económicas.

1890: los tibios avances hacia una autonomía estatal

Durante el verano de 1890 el balmacedismo se volcó hacia la preparación de una reforma constitucional que fuera capaz de salvar los problemas que el Ejecutivo había sufrido durante la segunda mitad del año anterior. En un discurso pronunciado el 12 de febrero de 1890, Adolfo Ibáñez, Ministro del Interior, afirmó lo siguiente respecto a las ideas que, en materia de reforma constitucional, tenía el Ejecutivo:

El Presidente cree que ha llegado para él la hora solemne de cumplir un alto deber cívico, despojándose de una gran parte de sus atribuciones constitucionales, de todas aquellas que no sean absolutamente indispensables para el gobierno de la nación; pero, no prácticamente o de hecho, a favor de los partidos personales que pretenden el poder para tomar en beneficio propio las influencias del Presidente, sino en beneficio del pueblo, por medio de la reforma radical de la Constitución; y en beneficio del pueblo señores, porque S. E. no cesa de recordarnos, que el pueblo es el soberano, él solo hace justicia y el único que agradece los servicios verdaderos a la República.

La reforma de la Constitución sobre la base de la libertad, la independencia y la responsabilidad de los poderes fundamentales, produciéndose la armonía por el respeto recíproco de los tres poderes, por el funcionamiento sin desviaciones ni invasiones que perturben o desnaturalicen sus fines propios, será la paz política verdadera, si no dentro de los partidos y de los hombres, porque esa es al fin la vida humana, dentro de la acción de cada uno de los poderes constituciones, y estos entre sí. Es preferible a una suma de poder que impone tanta responsabilidad y que tanto malea los caracteres y el espíritu de aquellos que los ambicionan, atribuciones moderadas, las solas necesarias para dirigir el Estado en sus intereses generales, y dejar, no a la voluntad incierta y mudable de los mandatarios, sino a la organización constitucional y legal, inmutable y segura, el libre juego de los partidos en las contiendas por hacer el bien y probar su habilidad y patriotismo (citado en Bañados

Espinosa, 2005 [I]: 334-335).

El contenido de las innovaciones constitucionales pretendidas por el balmacedismo, se hizo público durante la apertura de las sesiones ordinarias, llevada a cabo el 1° de junio. Para el mandatario, la reforma se hacía necesaria por la manifiesta imposibilidad de llevar adelante la acción de gobierno, incluso en circunstancias en las cuales el Presidente intentó gobernar con todos los grupos políticos. Balmaceda creía que la solución a esa situación no podía ser encontrada a través de la modificación de leyes secundarias, como la municipal o la de elecciones, sino que requería una modificación constitucional completa, que alejara al país de un ideal de gobierno parlamentario, pues éste llevaba al surgimiento de facciones (citado en Sagredo y Devés, 1991: 348-349). Incluso más, el mandatario señaló en su discurso que el Senado, tal como existía en 1890, era una oligarquía (p. 355). En su opinión, lo que Chile requería era armonizar la relación entre los poderes del Estado, para evitar la dictadura del Congreso o la del Ejecutivo (p. 350).

El proyecto de reforma constitucional consideraba una serie de modificaciones. En primer lugar, se planteaba una reforma del Ejecutivo, de forma tal que quedara a cargo de las cuestiones que eran propias del interés general del país. El Presidente de la República pasaba a ser elegido en votación directa, al igual que el Vicepresidente, figura creada en este proyecto, quien a la vez era Presidente del Senado. A la par, las materias de carácter local debían descentralizarse en la provincia o la comuna (p. 351). Por otra parte, el Legislativo pasaba ser concebido como un poder del Estado encargado de legislar, acusar y juzgar al Presidente de la República y al Ministro de Estado, de acuerdo con las formas establecidas por la constitución. Se limitaban sus capacidades de hecho, por ejemplo, estableciéndose que las leyes de contribuciones pasarían a ser permanentes y que el Congreso podría modificar los proyectos de presupuestos anuales, pero sin ser capaz de retrasar su discusión y menos rechazarlos (Bravo, Bulnes y Vial, 1991: 308). En términos simples, pasaban al olvido las prácticas parlamentarias desarrolladas a lo largo del siglo XIX en Chile. Al definir al Legislativo como un ente, valga la redundancia, legislativo y al eliminar la posibilidad de trabar la marcha del Estado a través del retraso de las leyes periódicas, se buscaba evitar que el Congreso se transformara en una institución caracterizada por generar desequilibrios con otros poderes y su capacidad de llevar al país hacia el despotismo (citado en Sagredo y Devés, 1991: 352). Para mantener ese mismo

equilibrio, el veto presidencial, que hasta ese entonces era absoluto, pasaría a ser únicamente suspensivo y podía ser rechazado por dos tercios de ambas cámaras (p. 355). De igual forma, se eliminaba el Consejo de Estado y se permitía que el Congreso se autoconvocara, dando así fin a la Comisión Conservadora (Blakemore, 1974: 162).

A través de estas modificaciones, Balmaceda buscaba establecer una forma de convivencia para el futuro, disminuyendo las atribuciones del Ejecutivo, pero aislándolo del control parlamentario que se había provocado a raíz de las prácticas parlamentarias vigentes en Chile. Se pretendía dar mayor libertad de acción al Ejecutivo y permitir, al mismo tiempo, que el Congreso pudiera sesionar libremente y cuando éste lo determinara, sin depender de la voluntad del gobierno de turno.

La iniciativa era una respuesta del balmacedismo al proyecto de municipalización, levantado por los conservadores y aceptado por la gran mayoría de partidos políticos. En nombre de la modificación de la constitución, Balmaceda decidió no llamar a sesiones extraordinarias, en abril de 1890, pues creía que la cuestión de los municipios debía resolverse a través de la constitución. En concreto, intentó dejar de lado la autonomía comunal de los conservadores, en nombre de una afincada a nivel de la provincia. El proyecto propuso una administración provincial a cargo de intendentes nombrados por el Presidente de la República y gobernadores nombrados por los intendentes entre los municipales de la respectiva municipalidad. Además, se buscó crear una nueva institución, la Asamblea Provincial, elegida a través de votación directa. De esta forma, las municipalidades, aunque autónomas, pasarían a tener una importancia menor que la que el proyecto de comuna autónoma pretendía. Si los conservadores hablaban de las bondades de gobiernos en territorios pequeños, el balmacedismo creía que la descentralización debía ser en provincias, caracterizadas por la presencia de una población considerable, relaciones sociales y una opinión pública formada, además de contar con condiciones políticas y morales capaces de dar fisonomía propia a estos territorios. Por lo mismo, se proponía dividir el país en ocho provincias: la de Tarapacá, cuyo principal fuente económica sería el salitre; la de Coquimbo, sustentada en la producción de oro, plata y otros minerales; la de Valparaíso, concebida como la metrópoli comercial del país; la de Santiago, capital con desarrollo en el ámbito industrial y otros relacionados; las provincias de Talca y Chillán fueron identificadas como la zona agrícola central; la provincia de Concepción fue

concebida como una zona cuya riqueza provendría de la actividad agrícola, industrial y del carbón; por último, Valdivia debía ser provincia con sustento en la explotación de bosques y ganadería (citado en Sagredo y Devés, 1991: 353).

La reforma constitucional planteada por Balmaceda, ni siquiera discutida por un Congreso que en junio de 1890 se enfrentó abiertamente al mandatario, tenía como principal objetivo generar condiciones que evitaran los problemas para gobernar que, por momentos, paralizaron la acción del Ejecutivo durante 1889. El proyecto, en todo caso, no era un esfuerzo radical por lograr una autonomía estatal circunscrita en el Ejecutivo, sino que, como ya se señaló, buscaba asegurar un mínimo de autonomía para funcionar. Las medidas más radicales en términos de autonomía, que se muestran más adelante, antes que un plan premeditado, fueron respuestas ante situaciones coyunturales que complicaron la marcha del gobierno.

Un primer hecho que llevó a avanzar en esa línea fue la decisión de la mayoría parlamentaria de paralizar la discusión de la ley de contribuciones, durante junio de 1890. Gracias a los excedentes presupuestarios de años anteriores, el Ejecutivo contaba con fondos disponibles para mantener la marcha de la administración durante un tiempo, pero de todas formas tomó medidas para evitar cualquier problema económico. La respuesta del Ejecutivo fue dar un giro en la política bancaria, analizada en el capítulo anterior, para avanzar hacia la autonomía financiera del Estado. En esa línea, se encuentra el anuncio, durante el mismo mes, a través del cual el Ejecutivo comunicó que procedería a retirar los depósitos que tenía en los diferentes bancos, una vez que éstos vencieran, es decir en un plazo máximo de 30 días. Esta medida iba a trasmano del consenso existente, que se hizo evidente a final de 1889, respecto a que los retiros estatales debían ser paulatinos, para así evitar trastornos en la economía (Millar, 1994: 212). Dos años antes, el Ejecutivo había terminado el privilegio entregado al Banco Nacional, respecto a que el Estado debía depositar sus fondos en dicha entidad (Yrarrázaval, 1963: 74). Se buscaba, al mismo tiempo, asegurar la disponibilidad de los fondos públicos frente a la coyuntura política, junto con liberar al Estado de los amarres existentes en la gestión de los mismos.

Mientras estos hechos ocurrían, una comisión especial creada en el Congreso proponía tres proyectos de ley, que pretendían aminorar los efectos del retiro de fondos anunciado por el Ejecutivo. La comisión temía que si el retiro se materializaba de una sola vez,

disminuiría la cantidad de papel moneda existente en el mercado, dificultándose así las transacciones económicas (Cámara de Diputados, 9° sesión ordinaria, 21 de junio de 1890: 137). Respecto a esta cuestión, el primer proyecto proponía paralizar por un año la incineración de papel moneda dispuesta por la ley bancaria de 1887, además de aumentar en \$ 225.000 mensuales la compra de pastas metálicas. En la misma línea, el segundo proyecto permitía a los bancos emitir billetes entre \$ 1 y \$ 500. Ambas propuestas generaron cierto debate. El diputado Ricardo Letelier criticó la iniciativa pues creía que tendería a favorecer únicamente la emisión de los bancos más grandes, pues los pequeños, especialmente los de provincia, no tendrían capital para invertir en nuevas emisiones. A la vez, afirmó que mientras los bancos pequeños cumplían lo dispuesto por la ley de 1887 en materia de incineración, los grandes bancos, que contaban con representación en el Congreso, hacían uso de su influencia para asegurarse que no tendrían que respetar la normativa (Cámara de Diputados, 10° sesión ordinaria, 23 de junio de 1890: 165, 169). Ambos proyectos fueron aceptados por el Ejecutivo, aunque con la salvedad que en el caso del relativo a la emisión por parte de los bancos, se hizo una modificación, la cual señalaba que la emisión debía garantizarse completa, con pastas o títulos de deuda de distintos organismos estatales (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 17 de julio de 1890: 490).

Respecto a una tercera iniciativa, que establecía que el retiro de depósitos estatales en los bancos solamente podría hacerse a una tasa de un 10% mensual, el Ejecutivo adoptó otra actitud. Ese proyecto, en medio de la discusión, fue modificado y se incorporó la condición, propuesta por el diputado Hermógenes Pérez de Arce, respecto a que los retiros no podrían ser depositados en arcas fiscales, sino que debían continuar circulando (Cámara de Diputados, 14° sesión ordinaria, 27 de junio de 1890: 231). Se buscaba, de esta forma, evitar la falta de papel para soportar las transacciones del mercado. Ante esta iniciativa, que limitaba la capacidad del Estado para acceder a sus propios recursos y que determinaba como debían utilizarse, desde un inicio parlamentarios balmacedistas advirtieron que el mandatario vetaría este proyecto (Cámara de Diputados, 10° sesión ordinaria, 23 de junio de 1890: 160). Una vez que la iniciativa fue aprobada, Balmaceda hizo uso del veto absoluto para rechazar el proyecto (Millar, 1994: 213-214; Yrarrázaval, 1963: 93-94), manifestando que una ley que lo limitaba de esa forma era innecesaria, pues bastaba como garantía “la conducta prudente i discreta observada por el Gobierno con los bancos en

donde se encuentran repartidos los depósitos” (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 17 de julio de 1890: 490).

Aunque estas medidas fueron coyunturales –de hecho, el diputado balmacedista Blanlot Holley fue explícito en manifestar que Balmaceda debió anunciar el retiro de los fondos fiscales en los bancos como consecuencia a la suspensión de las contribuciones (Cámara de Diputados, 14° sesión ordinaria, 27 de junio de 1890: 235)– ello no puede oscurecer el hecho que durante 1890 el Ejecutivo resistió una serie de proyectos parlamentarios que buscaban limitar al Estado en sus funciones. Ya se mostró como Balmaceda rechazó puntos críticos del proyecto de municipalidades, que desvanecían las capacidades del Estado central. A la vez, el uso del veto absoluto sobre el proyecto que amarraba al Ejecutivo en sus opciones para disponer de recursos financieros es consistente con la existencia de lógicas estatales en materia financiera, descritas en el capítulo anterior, en relación a preservar los intereses fiscales y la capacidad del Estado para impulsar políticas. Tampoco se debe perder de vista que los debates en torno a los depósitos fiscales en los bancos se dieron en un contexto en el que el balmacedismo planteaba, tal como se describe al inicio de este capítulo, que estas instituciones eran una cortapisa para el desarrollo de la acción estatal y en el que este mismo sector acusaba a los banqueros de ser uno de los elementos más importantes de la oposición.

En otras palabras, la postura del Balmaceda respecto a la municipalización y sus decisiones en materia financiera dan cuenta que el debate de fondo apuntaba a las características que debía tener el Estado y como ellas incidían en la política. Aunque el Presidente de la República, tal como se mostró con anterioridad, durante 1890 dudó entre lograr un acuerdo definitivo con la oposición o seguir una vía de imposición por parte del Ejecutivo, no tuvo dudas en relación a que el Estado debía mantener dosis mínimas de autonomía que le permitieran funcionar. Al llamar a Claudio Vicuña a hacerse cargo del Ministerio del Interior en el mes de octubre, pareció decidirse no solamente a resistir los proyectos de ley que limitaban al Estado, sino que a desarrollar una agenda capaz de asegurar, de forma definitiva, la autonomía estatal respecto al Congreso y las fracciones de clase que habitaban en él.

Primeros movimientos durante la guerra civil

A inicios de 1890, Balmaceda creyó que podría resolver los problemas políticos del país a través de una reforma constitucional, por lo que se abocó a lograr apoyos para impulsarla. Sin embargo, las cosas resultaron de forma distinta. Su proyecto ni siquiera fue discutido y, entre junio y septiembre, debió enfrentar una firme oposición, la cual desarrolló una serie de proyectos que tendían a limitar la capacidad del Estado para ejecutar políticas. Había tenido problemas para aprobar la ley de contribuciones y estaban pendientes dos leyes periódicas más: la que definía la dotación de las fuerzas armadas y la que establecía el presupuesto público para 1891.

En octubre, Balmaceda dio un giro: clausuró las sesiones extraordinarias del Congreso, y formó un gabinete entre su grupo más cercano. Como se mencionó con anterioridad, entre octubre y diciembre, el Presidente rechazó una serie de llamados de la Comisión Conservadora para reabrir las sesiones extraordinarias y, así, discutir las leyes periódicas pendientes. Durante la segunda mitad de 1890, diversos actores se mostraron conscientes respecto a que el conflicto podría resolverse por la vía armada en caso que el Ejecutivo actuara, a partir del 1° de enero de 1891, sin leyes periódicas. Al llegar el día, Balmaceda publicó un manifiesto explicando su actuar y el Ejecutivo decidió asegurar el apoyo del Ejército y aprobar las leyes periódicas pendientes vía decreto, lo que se materializó el 5 de enero (Bañados Espinosa, 2005 [I]: 538, 2005 [II]: 43).

El acto puede ser analizado de diversas formas. Una primera opción, es entenderlo como un exceso por parte del Ejecutivo y una violación de la legalidad. Otra alternativa, que es la que acá se adopta, es entender la decisión de Balmaceda como un acto de autonomización del Estado. En efecto, el decreto se justificó por la necesidad de mantener la marcha del Estado. Es decir, el balmacedismo priorizó cumplir con las funciones del Estado (el orden) antes que respetar los derechos políticos de la clase social que habitaba el Congreso. De todas formas, la decisión de Balmaceda no buscó imponer absolutamente su propia voluntad, sino que intentó respetar la opinión del Congreso, dentro de las posibilidades que la situación permitía, al decretar el presupuesto aprobado por dicho cuerpo un año antes. Este curso de acción no fue mera improvisación, sino que respondía a una discusión que se dio en los años anteriores. En la *Memoria del Ministerio del Interior*

de 1889, el entonces Ministro del Interior, Ramón Barros Luco, analizó el problema que existía en varios municipios en los cuales no se aprobaban los presupuestos. Al respecto, planteó Barros Luco que “En casos semejantes podría establecerse que rijan los presupuestos del año anterior, los cuales no pueden ser sospechosos para nadie, desde que han obtenido la aprobación de la misma Corporación” (Ministerio del Interior, 1889: XXXI-XXXIV).

Una vez más, y al igual que durante 1890, Balmaceda respondía a la coyuntura creada por la oposición con actos en los cuales priorizaba lógicas de funcionamiento del Estado antes que consideraciones de otro tipo. El 7 de enero, un grupo amplio de congresistas dio a conocer un acta en la que se establecía que el Congreso deponía al Presidente de la República por los hechos ocurridos durante comienzos del mes. La noche anterior, se embarcó en el Blanco Encalada, el almirante Jorge Montt se embarcó hacia Iquique junto a un grupo de opositores, encabezado por el Vicepresidente del Senado, Waldo Silva y el Presidente de la Cámara de Diputados, Ramón Barros Luco (Pinto Lagarrigue, 1991: 60), el mismo que en 1889 proponía dictar presupuestos municipales de la misma forma en que Balmaceda lo hizo durante el último año de su período. Tras ese paso, el Presidente de la República, se decide, de forma definitiva, a desarrollar un plan completo de autonomización del Estado.

Tal como destaca Zeitlin (1984: 214), durante la guerra, el Ejecutivo buscó una reestructuración completa del Estado, basada en la autonomía en su acción, en la dictación de normas presupuestarias controladas por el Ejecutivo, entre otras cuestiones. En otras palabras, se buscaba dar un marco legal para contar con un aparato burocrático centralizado, con tintes represivos por la coyuntura bélica, independiente desde un punto de vista fiscal y capaz de imponer políticas de desarrollo. En una conversación con el embajador inglés, en marzo de 1891, el entonces Ministro del Interior, Domingo Godoy, manifestó que lo buscaban hacer era construir un mejor aparato estatal para los próximos cincuenta años (San Francisco, 2008: 105).

El trayecto hacia una reforma completa del Estado se inició con un decreto, fechado el 7 de enero de 1891, en el cual Balmaceda, junto con acusar a la oposición de haber destrozado la constitución, el orden interno y la paz pública, se estableció lo siguiente:

Desde esta fecha asumo el ejercicio de todo el poder público necesario para la administración y gobierno del Estado y el mantenimiento del orden interior; y en consecuencia quedan suspendidas por ahora las leyes que embaracen el uso de las facultades que fuesen menester para asegurar el orden y la tranquilidad interna del estado (citado encima, 1952: 76).

Durante enero, el Ejecutivo hizo frente a los opositores que, instalados en el norte de Chile, donde se encontraba el enclave salitrero, comenzaron a preparar su propio ejército. El balmacedismo sufrió la sublevación de algunas guarniciones en el norte, pero tuvo algunos éxitos en el campo de batalla, que parecían presagiar un triunfo que, finalmente, no llegó, pues hacia marzo la oposición controlaba las provincias de Tarapacá y Antofagasta (Pinto Lagarrigue, 1991: 62; Núñez, 2003: 27, 37).

En Santiago, además, el gobierno tuvo una serie de problemas con instituciones públicas. Por una parte, los decretos que implicaban gastos fueron rechazados por el Tribunal de Cuentas y la Dirección de Contabilidad (Heise, 1974: 100). De igual forma, el Judicial chocó con el gobierno. Ante la detención del senador Jovino Novoa, se presentó un recurso de amparo en nombre del parlamentario en la Corte Suprema, la cual ordenó su liberación, algo que no fue acatado por el Ejecutivo. La Corte exigió que la Policía presentara a Novoa frente a ella, con los antecedentes de la detención. El Ejecutivo hizo una presentación al Consejo de Estado para que resolviera sobre la contienda de competencias. La Corte Suprema rechazó la movida y emitió un dictamen señalando la inexistencia de las fuerzas armadas. Este desencuentro entre el Ejecutivo y el Judicial llevó a Balmaceda a suspender, el 27 de febrero, el funcionamiento de la Corte Suprema y las de apelaciones (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 21-22).

El 11 febrero, Balmaceda dictó un decreto en el cual llamaba a elecciones parlamentarias, las cuales debían verificarse el último domingo de marzo (Salas Edwards, 1925 II: 146). El decreto establecía que la votación se realizaría de acuerdo con la ley electoral de 1890 (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 233), lo que se constituye en otro punto para relativizar que la cuestión electoral fuera la causa central de desencuentro político en 1890. El mismo llamado a elecciones planteaba que el Congreso sería constituyente, lo que daba cuenta del hecho que, tal como planteaba Bañados Espinosa, el balmacedismo debía llevar adelante una revolución legal. Para lograr ese propósito, a través de un Congreso adepto al bloque de gobierno, se temporalmente sin vigencia la ley de incompatibilidades

parlamentarias (Salas Edwards, 1925 II: 149). El balmacedismo también estaba preocupado de preparar la sucesión presidencial. Claudio Vicuña abandonó el gabinete el 6 de febrero, siendo reemplazado por Domingo Godoy, para así dedicar su atención a la candidatura presidencial, que obtuvo el 8 de marzo, en una convención organizada por el bloque de gobierno (Encina, 1952: 125, 136).

Durante abril, los opositores institucionalizaron una estructura de gobierno. Se formó una junta, en la que participaron Jorge Montt, Waldo Silva y Ramón Barros Luco, y se conformó un gabinete del cual formaron parte Isidro Errázuriz, Joaquín Walker Martínez, el coronel Adolfo Holley, Manuel Antonio Matta, a quienes se sumó, con posterioridad, Manuel José Yrarrázaval, quien en mayo pasó a ser Ministro del Interior. Pocos días después de formar esta junta, los opositores continuaron su marcha hacia el sur, tomando control del puerto de Caldera, además de Copiapó (Núñez, 2003: 45-46, 61). Mientras, en Santiago, el gabinete comandado por Godoy destacó por la violencia que el Ministro del Interior impuso sobre la oposición. Se confiscaron propiedades, se apresó a destacados miembros de la sociedad santiaguina y, de acuerdo a los relatos de los propios encarcelados, sufrieron torturas en las cárceles (Encina, 1952: 131; Loveman y Lira, 1999: 234). El rechazo hacia la figura de Godoy fue tal que éste fue víctima de un atentado en el que se lo intentó asesinar con dinamita en pleno centro de Santiago (véase Cámara de Diputados, 7° sesión ordinaria, 9 de mayo de 1891: 65-66). Dentro del balmacedismo, el Ministro también encontró enemigos. Juan Mackenna se quejó por el proceder del jefe de gabinete y Valdés Carrera no miraba con buenos ojos el nivel de gasto que Godoy dispuso para la guerra. En ese contexto, un grupo de balmacedistas pidió al Presidente de la República que llegara a un acuerdo con la junta de Iquique. De igual forma, pidieron la salida de Godoy (Yrarrázaval, 1940 [II]: 258). Balmaceda accedió a negociar. Los opositores pusieron como condición volver al estado del país anterior al 1° de enero, dejando al Presidente terminar su mandato. Estos acercamientos terminaron tras el ataque a Godoy, situación que llevó a los opositores a acusar que dicho evento había sido preparado por el Ministro del Interior para salir de la mesa de negociación (Núñez, 2003: 54).

El 20 de mayo, Balmaceda llevó a cabo un cambio de gabinete. Julio Bañados Espinosa quedó a la cabeza del Ministerio del Interior, Manuel María Aldunate en Relaciones Exteriores, Francisco Javier Concha en Justicia e Instrucción Pública, Manuel

Arístides Zañartu en Hacienda, el general Velásquez en Guerra y Marina y Nicanor Ugalde en Industrias y Obras Públicas (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 249). Este gabinete tuvo a su cargo la implementación de dos objetivos centrales para Balmaceda: llevar adelante la elección de Claudio Vicuña como Presidente de la República, lo que ocurrió el 25 de julio, y materializar la reforma a la constitución.

El llamado Congreso constituyente tuvo algunas características particulares. Ingresaron a él personeros sin gran experiencia en política, que en algunos casos venían grupos sociales distintos a la clase social que tradicionalmente había monopolizado la actividad política (Salas Edwards, 1925 II: 153-154). De acuerdo con Heise (1974: 117-118), Balmaceda gobernó en 1891 con algunos sectores provenientes de una rancia aristocracia, agricultores y miembros de lo que él llama la baja burguesía. En este sector destacaban personajes como Domingo Godoy y Julio Bañados Espinosa, ambos ministros del Interior durante ese año. El Congreso tuvo una sesión preparatoria el 15 de abril y fue inaugurado el 20 del mismo mes, con el tradicional discurso del Presidente de la República frente al Congreso Pleno. En la ocasión, Balmaceda se dedicó a analizar la situación de un país en guerra y a destacar las características del levantamiento opositor. Por una parte, afirmó que no existía la delegación de funciones desde el Congreso a la Marina, tal como planteaban quienes se encontraban en Iquique (citado en Sagredo y Devés, 1991: 360). A la vez, señaló que el levantamiento opositor era la acción de una clase social que se creía privilegiada (p. 361). Frente a ese levantamiento, Balmaceda, al igual que en 1890, planteó la necesidad de reformar la constitución y hacer prevalecer el principio de autoridad. Dejando en claro lo que él creía debía hacer el nuevo Congreso, afirmó lo siguiente:

Si en la presente contienda nos limitáramos a vencer a los adversarios del Poder constituido, nuestra obra sería pequeña e indigna de hombres de Estado. Nuestro deber es reconquistar el orden público perturbado, y dar, por disposiciones constitucionales permanentes, solución racional y legal a los conflictos pasados y prevenir los futuros (p. 370).

Preocupación preferente del Congreso constituyente fue el dictar normas para colocar al Ejecutivo dentro de la legalidad, además de permitirle enfrentar la guerra. Uno de los primeros proyectos emanados de dicha instancia fue una ley, aprobada el 9 de mayo, que legalizó todos los actos ejecutados por el Ejecutivo desde el 1° de enero, además de entregarle una serie de facultades extraordinarias, hasta el 30 de octubre. Ellas permitían

arrestar y trasladar personas, fijándoles una residencia; aumentar la dotación de las fuerzas armadas; invertir caudales públicos sin seguir el presupuesto y obtener fondos con cargo al crédito público; declarar estado de sitio o de asamblea en el territorio nacional; nombrar y destituir a todo tipo de empleado público; suspender o restringir los derechos de reunión y libertad de prensa (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 235-236). La lógica detrás de una medida de ese tipo fue descrita por el senador Ibáñez, quien manifestó que Balmaceda debió actuar a través de decretos que le entregaron todo el poder público para cumplir con el mandato del artículo 72 de la constitución, el cual le encargaba el gobierno y la administración del Estado y, además, le exigía cuidar el orden público (Senado, 2° sesión ordinaria, 24 de abril de 1891: 20). A la par de dicha ley, el Congreso tomó un acuerdo que declaraba que todos los actos emanados de la junta opositora eran ilegales (Senado, 15° sesión ordinaria, 15 de junio de 1891: 123).

Durante sus primeros momentos, el Congreso constituyente se preocupó de una serie de otras cuestiones, que también requerían solución. El desencuentro entre el Ejecutivo y los tribunales, ocurrido a comienzos de 1891, y el posterior receso de los últimos, llevaron a Balmaceda a buscar una reforma completa del Poder Judicial. El Ejecutivo, en palabras del ministro Concha, afirmaba que la actuación de la Corte Suprema no se ajustaba al derecho público (Cámara de Diputados, 22° sesión ordinaria, 16 de junio de 1891: 228). Por leyes del 15 de junio y 14 de julio, se creó la Corte de Valparaíso, que reemplazaría la de Tacna, y tendría jurisdicción sobre las provincias de Valparaíso, Antofagasta, Antofagasta, Tacna, y Magallanes. De igual forma, se instauró una corte en Valdivia, con jurisdicción sobre esa provincia, además de las de Cautín, Llanquihue y Chiloé (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 248).

La iniciativa más radical en el ámbito judicial fue la ley del 30 de junio, que estableció que los jueces deberían abandonar sus cargos, a más tardar, el 15 del mes siguiente (Yrarrázaval, 1940 [II]: 262-263). La cuestión generó un fuerte debate entre quienes, como el diputado Cotapos, creían que Balmaceda tenía derecho a remover a los miembros del Judicial debido a la actitud que estos tomaron en enero, y quienes consideraban la medida un exceso. En la Cámara de Diputados, Mackenna reclamó contra la medida, por no ajustarse a lo establecido por la constitución y por el hecho que los nuevos nombramientos, decididos únicamente por Balmaceda, se alejaban del equilibrio de poderes proclamado por

el Presidente de la República en ocasiones anteriores (Cámara de Diputados, 6° sesión ordinaria, 5 de mayo de 1891: 57-58. El proyecto se encuentra en Senado, 16° sesión ordinaria, 19 de junio de 1891: 131-132). En el Senado, el ministro Concha defendió dicho procedimiento, afirmando que Balmaceda quería hacer los nombramientos por ley, a pesar que podría haberlo hecho sin el concurso del Congreso, gracias a las facultades extraordinarias con que contaba en ese momento (Senado, 16° sesión ordinaria, 19 de junio de 1891: 134). Los senadores Eastman y Mackenna no concordaron con dicha visión, e incluso amenazaron con renunciar a causa de tal medida (Salas Edwards, 1925 II: 225).

Las medidas recién descritas buscaban dar una respuesta a problemas urgentes y propios de la coyuntura que enfrentaba Chile durante la primera parte de 1891. A ellas habría que agregar una serie de iniciativas, no analizadas aquí, que buscaron organizar al Ejército para el enfrentamiento ante la armada, junto con entregar suficientes gratificaciones a quienes combatían por el bando presidencial (sobre la historia militar, véase Bañados Espinosa, 2005 [II]; San Francisco, 2008). A continuación se muestra otra agenda desarrollada por el Congreso constituyente, la cual buscaba dar respuestas de largo plazo al conflicto sobre el Estado, autonomizando su acción y liberándolo de la presión parlamentaria e intereses económicos.

La autonomización del Estado: proyectos centrales de la “revolución constituyente”

En sesión del 22 de junio, en momentos en que se discutía un proyecto de ley que reformaba la administración de los Ferrocarriles del Estado, el senador Pérez Montt planteó que “La primera obligación de un legislador es amparar los intereses del Fisco. Dondequiera que puedan correr peligro, es menester dictar disposiciones que lo eviten. Por todos los medios legales se debe propender a este fin primordial” (Senado, 17° sesión ordinaria, 22 de junio de 1891: 144). La opinión del parlamentario es ejemplificadora del espíritu del Congreso constituyente: colocar los intereses del Estado en el centro del diseño institucional que se buscó impulsar.

En 1890, los esfuerzos por reformar la constitución resultaron infructuosos para el balmacedismo. No logró un acuerdo con otros partidos para ello y el Congreso archivó la iniciativa propuesta por el Presidente de la República. En 1891, las condiciones eran

distintas. El llamado Congreso constituyente estaba compuesto, exclusivamente, por cercanos al mandatario y tenía el mandato expreso de reformar la carta fundamental.

Durante las primeras sesiones de la Cámara de Diputados, varios parlamentarios pronunciaron discursos que buscaron hacer un recuento de los acontecimientos que llevaron a la guerra, además de interpretar los móviles de los opositores para levantarse en armas. Significativo fue el acento colocado por los representantes en el hecho que en Chile existía una clase social que creía que el Estado era un instrumento que debía responder a sus intereses. El diputado Valdivieso Araos fue explícito en esa línea de análisis, al plantear lo siguiente:

Esta clase de aristocracia, en sus diversos matices, da mas importancia al dinero que a los hombres, pues hace depender todas las cosas de la vida del poder del Estado, a fin de que sus dueños, los hombres de capital sonante puedan dominarlo todo...

A medida que los capitales aumentan en mano de unos cuantos magnates, que usurpan i monopolizan todas las ventajas de su situación, crece mas i mas la medida de la miseria, de la opresión, de la esclavitud, del abatimiento, de los vejámenes i de la explotación de las masas...

Este es uno de los secretos de los revolucionarios, porque no se conformarán jamás con que el Jefe de la Nación atendiese a las necesidades del pueblo, desparramando por los campos i los centros poblados el trabajo bien remunerado, a fin de obtener el engrandecimiento de la patria i el bienestar de la familia chilena (Cámara de Diputados, 4° sesión ordinaria, 2 de mayo de 1891: 50).

El diputado Cotapos también describió un escenario en el cual la autonomía estatal fue el conflicto central. Al respecto, planteó que:

...no es a ninguno de sus Ministros, es a la Moneda, es al salitre, es a los 70 millones del presupuesto nacional i sobre el cual no han podido poner mano, a quien se hace la revolución. Esta es la principal causa de la revuelta (ibíd., 51).

De acuerdo con el mismo parlamentario:

...esta revolución no ha sido hecha por el pueblo, sino que ha sido preparada i llevada a cabo por lo que se llama la aristocracia, por aquellos hombres que han creído tener un derecho hereditario de gobernar el país. I tan es así, señor Presidente, que la revolución ha tenido su principio en la Armada, que se ha llamado un cuerpo aristocrático, a que estaba acostumbrado a mirar el ejército como una institución de condición inferior (Cámara de Diputados, 7° sesión ordinaria, 9 de mayo de 1891: 71).

El análisis de las propuestas del Ejecutivo da cuenta que se buscaba, precisamente, liberar al Estado de esos intereses de clase. Muestra de ello es el gesto simbólico de establecer en el artículo primero del proyecto de reforma constitución que “El Gobierno de Chile es republicano, representativo, democrático i unitario”. La introducción del término democrático buscó hacer una distinción con el carácter aristocrático que los balmacedistas daban al bando opositor (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 325, 330).

La propuesta de reforma de 1890 buscaba armonizar la relación entre los poderes del Estado, la de 1891, en cambio, apuntaba a autonomizar al Ejecutivo y cerrar cualquier posibilidad que se materializaran reformas como la de la comuna autónoma. Incluso más, explícitamente para evitar la creación de las asambleas electorales, se establecía que la delegación del poder se hacía en tres poderes: “Los poderes son tres: el Ejecutivo, que reside en el Presidente de la República; el Lejislativo, en el Congreso, y el Judicial en los Tribunales de Justicia” (ibíd., 331).

La autonomía del Ejecutivo pasaba por instaurar lo que Balmaceda y Bañados Espinosa llamaban sistema representativo (véase Bañados Espinosa, 1888 y capítulo 5). Precisamente, uno de los grandes debates del Congreso constituyente fue el relativo a los sistemas de gobiernos. Casi unívocamente, los diputados concordaron con Bañados Espinosa en el sentido que el parlamentarismo era un sistema que generaba una serie de problemas y que lo preferible era la estabilidad entregada por ejemplos como el presidencialismo norteamericano (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 15 de julio de 1891: 417-418). Por lo mismo, se buscó limitar al máximo la influencia del Congreso en la marcha administrativa del Estado. Fundamental para el propósito de permitir la acción autónoma del Ejecutivo era la modificación de las leyes de contribuciones y presupuestos. Sobre la primera, buscó establecer su vigencia hasta que no fuera derogada o modificada por otra ley. Sobre la ley de presupuestos, en tanto, se identificaron gastos fijos, imputables a leyes especiales y variables. Los dos primeros podrían ser modificados a través de leyes especiales, siendo los variables los únicos sujetos a discusión y votación anual. Se establecía que la aprobación debía ocurrir en el período de sesiones ordinarias, de lo contrario el 1° de enero siguiente entraría a regir la ley vigente el año anterior. Por otro lado, en la propuesta de reforma, los ministros no podían ser parlamentarios. De igual

forma, se prohibía la asistencia de los ministros a las sesiones parlamentarias, por lo que la comunicación se haría de forma escrita, algo muy parecido al camino tomado por el gabinete Sanfuentes en junio de 1890 (Cámara de Diputados, 20° sesión ordinaria, 9 de junio de 1891: 190-191).

El Presidente de la República recibía ciertas facultades extraordinarias, que se aprobarían por ley y por un tiempo máximo de un año. En caso que el Congreso no estuviera reunido, ellas podrían hacerse efectivas sin ley, hasta por un mes. Las facultades permitían suspender la libertad de imprenta y el derecho a reunión, establecer el estado de sitio, remover empleados, aumentar las fuerzas armadas, invertir fondos públicos fuera del presupuesto, así como conseguir recursos con cargo al crédito del Estado (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 341-342). Otra medida que fortalecía al Presidente de la República era dejar en sus manos el control de la Policía de Seguridad, atribución que en el proyecto de 1890 solamente aplicaba en caso que se encontrara vigente el estado de sitio (Yrarrázaval, 1940 [II]: 267-269).

En todo caso, la reforma no significaba únicamente aumentar las competencias del Ejecutivo. El llamado sistema representativo se fundaba, de acuerdo con Bañados Espinosa, en la existencia de un equilibrio entre los poderes del Estado. En concordancia con esta idea, se tomaron una serie de medidas, como entregarle al Congreso la facultad para autoconvocarse, terminando así con la Comisión Conservadora. El Congreso también recibió la posibilidad de rechazar los vetos del Presidente de la República y obligar la publicación de las leyes vetadas. Para ello, debían manifestarse en esa línea los dos tercios de ambas cámaras (Senado, 31° sesión ordinaria, 12 de agosto de 1891: 296).

Otra medida que tendía al equilibrio entre poderes era la eliminación del Consejo de Estado, por ser considerado, en palabras de Julio Bañados Espinosa, una reminiscencia de despotismo (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 19 de julio de 1891: 420). En consecuencia, la facultad para resolver las contiendas de competencia entre las autoridades del Estado, pasaba a ser responsabilidad de otras instancias. En el proyecto original, se entregaba esta responsabilidad al Judicial. Sin embargo, en la comisión mixta se acordó crear un tribunal especial, formado por siete miembros. Cada poder nombraría dos y el séptimo sería elegido por acuerdo de los tres poderes (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 342). El fin del Consejo de Estado implicaba, a la vez,

modificaciones en la forma de nombrar a los miembros del Judicial. La propuesta del Ejecutivo proponía que los nombramientos fueran realizados por el Presidente de la República a partir de listas formadas por el Senado, la Cámara de Diputados o la Corte de Apelaciones, dependiendo del cargo a proveer. En el caso de la lista del Senado, ella provendría de una lista entregada a su vez por la Corte Suprema (Senado, 31° sesión ordinaria, 12 de agosto de 1891: 297).

Aunque fue aprobada por ambas cámaras en agosto de 1891 (Núñez, 2003: 65), la discusión de la reforma no estuvo exenta de desencuentros. En la cámara baja, el diputado Gálvez criticó el momento elegido para modificar la constitución (Cámara de Diputados, 36° sesión ordinaria, 16 de julio de 1891: 429). El diputado Silva Cruz rechazó el contenido de la iniciativa, por considerar que el único poder que se independizaba era el Ejecutivo (Cámara de Diputados, 39° sesión ordinaria, 20 de julio de 1891: 472). En la misma línea, el senador Valdés Carrera criticó que la reforma fuera distinta a la de 1890. En su opinión, el proyecto del año anterior era liberal, mientras que el discutido en el Congreso constituyente era “tremendamente reaccionario” (Yrarrázaval, 1940 [II]: 278).

Otra discusión se dio a raíz de la forma en que la nueva ley debía ser aprobada. La constitución de 1833 establecía que las reformas constitucionales debían ser ratificadas por el Congreso en el período siguiente a su aprobación. Según algunos parlamentarios, ese era el proceso a seguir. Sin embargo, la postura del Ejecutivo fue que la situación extraordinaria del país y el mandato de la convocatoria al Congreso facultaban la rápida aprobación. Bañados Espinosa planteó que debía avanzarse con prontitud para que, una vez que finalizara la guerra, los opositores se encontraran con un nuevo orden constitucional ya instalado (Salas Edwards, 1925 II: 234; Bañados Espinosa, 2005 [II]: 250).

La reforma constitucional no buscaba imponer la hegemonía del Ejecutivo sobre el resto de los poderes del Estado. Las medidas relativas a ellos dan cuenta de un esfuerzo por generar un equilibrio que permitiera que cada uno tuviera vida propia. El objetivo principal de la reforma fue crear condiciones para que el Ejecutivo pudiera actuar de forma autónoma y desarrollar sin problemas políticas públicas, como la relativa a la educación pública, materia declarada tarea preferente del Estado en la propuesta constitucional (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio: 341). Julio Bañados Espinosa resumió muy claramente este afán en la Cámara de Diputados, al señalar que, por más que el Ejecutivo

perdiera atribuciones, terminaba fortalecido con la reforma, pues obtenía las atribuciones que le correspondían por la naturaleza de sus funciones, pudiendo así "...cumplir mejor sus fines sociales de orden público i de seguridad interior i exterior" (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 15 de julio de 1891: 422).

Con una modificación radical de la constitución, se solucionaba el problema de parálisis en la gestión al que se vio enfrentado Balmaceda desde mediados de 1889. Sin embargo, todavía faltaba enfrentar otra arista del problema, relacionada con la autonomía financiera del Estado. Si en 1890 Balmaceda había cambiado su relación los bancos, para asegurarse fondos mientras no hubiera ley de contribuciones vigente, durante el transcurso de la guerra civil sus acciones buscaron terminar, de forma definitiva, con la relación de mutua dependencia entre estas instituciones y el Estado.

Durante las primeras semanas de enero de 1891, y ante el incierto panorama que Chile presentaba, el público realizó retiros masivos de los fondos depositados en los bancos, colocando de esta forma a estas instituciones en una situación delicada. Una primera medida tomada por el gobierno para afrontar este escenario fue dictar un decreto que permitió que los bancos cambiaran los depósitos fiscales por bonos (Millar, 1994: 216). Balmaceda sospechaba de los dueños estas instituciones, quienes mayoritariamente apoyaban a la oposición (Zeitlin, 1984: 175). Por lo mismo, se decidió intervenir los bancos de A. Edwards y las demás instituciones de Santiago y Valparaíso. A la vez, apresó a algunos directores (Núñez, 2003: 24). Los bancos pasaron a ser inspeccionados en lo relativo a sus carteras, libros y operaciones. Además, fueron obligados a informar diariamente sobre su funcionamiento. El gobierno, además, hizo que los bancos elevaran una solicitud al Ejecutivo, en la cual señalaban que aceptaban la intervención "como garantía del orden público", y en la que pedían que el Estado emitiera \$ 12.000.000. De esa cifra, \$ 1.500.000 fueron prestados a la banca, para evitar su quiebra. Otra medida tomada por el Ejecutivo fue la suspensión de la acumulación de pastas y la incineración de papel, de acuerdo a la ley de 1887 y la acuñación de monedas con las pastas de plata existentes (Yrarrázaval, 1963: 103-104). Se buscaba asegurar la circulación, para aminorar lo más posible los efectos de la situación que vivía el país (Fetter, 1937: 69).

El 5 de mayo, Balmaceda dio un paso más en el control estatal de la actividad financiera, al establecer por ley que la emisión de papel moneda sería únicamente estatal y

que los bancos debían retirar su emisión a un ritmo de un 10% mensual. Las cantidades no retiradas, deberían pagar un interés equivalente a un 10% anual. Esta normativa fue discutida en el Congreso constituyente en sesión secreta. En la ocasión, según relata Fanor Velasco en sus memorias, Valdés Carrera, en ese entonces Ministro de Hacienda, se mostró contrario al proyecto, cuya autoría correspondía al Ministro del Interior, Domingo Godoy. Para el jefe del gabinete la iniciativa era indispensable y además era un castigo a los bancos, por haber apoyado a la oposición que se había levantado en armas en Iquique (Millar, 1994: 217-218). Solamente unos días después de aprobada la ley, el diputado Manuel Zañartu planteó que el retiro de papel moneda generaría problemas para las operaciones económicas, por lo que propuso que se creara un banco estatal y recordó que él ya había presentado un proyecto de dichas características en 1887 (Cámara de Diputados, 7° sesión ordinaria, 9 de mayo de 1891: 64).

La ley del 5 de mayo provocó, inmediatamente, el rechazo de los bancos. Tal como lo relató Valdés Carrera, todavía Ministro de Hacienda, a la Cámara, los directores de estas instituciones habían acordado no retirar la emisión y pagar las multas estipuladas por la legislación, subir las tasas de interés a un 15 o 18% y cerrar los créditos. Por lo mismo, proponía tomar medidas que salvaran las dificultades (Cámara de Diputados, 8° sesión ordinaria, 12 de mayo de 1891: 75). Se abrió, en ese contexto, un debate en torno a la relación del Estado con los bancos. Por una parte, el diputado Cortinez planteó que no era posible legislar bajo presión de los bancos, por lo que era necesario crear un organismo estatal. De igual forma, sugirió que el Estado tomara la emisión registrada por la banca fuera de circulación y que la timbrara como emisión fiscal. El gobierno recogió ambas iniciativas planteadas por el parlamentario. Por una parte, creó una comisión para preparar un proyecto de banco estatal (Cámara de Diputados, 9° sesión ordinaria [nocturna], 12 de mayo de 1891: 82-83) y, por otro lado, se aprobó una nueva ley, basada en el espíritu de las indicaciones de Cortinez. Ella estableció que los bancos deberían pagar su emisión y que el Estado podría enajenar la garantía depositada por los bancos, por no hacer el retiro de la emisión correspondiente. De igual forma, el Estado podría pagar a estas instituciones el valor de la emisión que no hubieran hecho efectiva y marcar dicho papel como emisión fiscal (Millar, 1994: 218).

El balmacedismo, a esta altura, ya estaba abiertamente decidido a desarrollar una

política sustentada en la emisión fiscal del papel moneda (Fetter, 1937: 70-71). Ejemplificadoras resultan las palabras del diputado Darío Sánchez respecto a la materia:

En un tiempo el Estado pudo favorecer i ayudar a las instituciones bancarias mediante el crédito que les abrió a su favor permitiéndoles la emisión de billetes, pero hoi día, que se encuentran robustas, consolidadas, en su mayor edad, bien pueden pasarlo sin la proyección i ayuda del Estado.

Además, hai otras razones de justicia para suspenderles el privilegio o la emisión. ¿Qué razón podía ahora haber para que el Estado protejera a unos pocos ciudadanos tenedores de las acciones de las instituciones bancarias, cuando ahora él necesitaba de todos sus recursos? (Cámara de Diputados, 12° sesión ordinaria, 21 de mayo de 1891: 103).

El mismo Balmaceda fue claro en el deseo de estatizar la emisión, declarando que la época de la emisión por parte de particulares debía concluir (Yrarrázaval, 1963: 107). En este punto, Balmaceda fue acompañado por el Congreso constituyente, que le prestó su concurso para aprobar estas medidas. Sin embargo, algunos senadores, como Valdés Carrera y Lauro Barros, criticaron las iniciativas. El primero planteó que el proyecto del 5 de mayo, antes mencionado, establecía intereses muy altos a los bancos, por lo que pidió no colocar a estas instituciones en una situación complicada (Senado, 8° sesión ordinaria, 27 de mayo de 1891: 63). Barros, por su parte, se quejó respecto a que, según su parecer, se estaba borrando la legislación bancaria de 1860. El Senador creía que los bancos habían significado un aporte para el crecimiento del país, por lo que no era conveniente tomar medidas en su contra (Senado, 7° sesión ordinaria, 26 de mayo de 1891: 53). A la vez, acusó que el nuevo giro en materia bancaria significaba avanzar hacia una expropiación contra estas instituciones (Senado, 8° sesión ordinaria, 27 de mayo de 1891: 69).

El senador Ibáñez, en medio de este debate, reprodujo lo que pareció ser el pensar mayoritario en la cámara y en el Ejecutivo. En su opinión, los bancos alteraban el curso natural del capital, alejándolo del fomento a la industria hacia "...el sendero de la usura i de las especulaciones de poco o de ningún trabajo". Creía, además, que la emisión de papel moneda era una atribución exclusivamente estatal, por lo que no veía atentatorio contra los intereses bancarios que ese derecho volviera al Estado. Frente a los resquemores que se mostraba contra las políticas sobre la materia, Ibáñez afirmó que ya eran tantas las atribuciones entregadas al Presidente de la República en el transcurso de 1891, que no era prudente aparecer en esos momentos con "escrúpulos de monja" (ibíd., 65-66). Esta

opinión fue la mayoritaria, y en los meses siguientes se dictaron nuevas leyes de emisión, por \$ 6.000.000, el 16 de junio, \$ 2.000.000 en moneda de plata divisionaria, el 22 de julio, y \$ 15.000.000, el 17 de agosto (Millar, 1994: 219). Así, en agosto, el 45% del total de la emisión era estatal (Yrarrázaval, 1963: 107).

El cambio de rumbo de Balmaceda coincidió con la llegada de Manuel Arístides Zañartu al Ministerio de Hacienda, en reemplazo de Valdés Carrera. El primero, como se mostró en el capítulo anterior, era partidario del régimen de papel moneda y de un rol preponderante del Estado, mientras el salido Ministro era defensor del sistema bancario impulsado desde 1860. En el gabinete, Zañartu retomó un proyecto presentado en 1887 que buscaba crear un banco estatal, lo que vendría a ser el corolario del proceso de retiro de los privados a favor del control del Estado en lo relativo a la emisión. La iniciativa, en todo caso, no estaba animada por un estatismo contrario a la iniciativa privada. Al contrario, se justificaba en su primer párrafo bajo una lógica propia de un Estado capitalista, planteando que “La acumulación i conveniente distribución de las riquezas es materia del mayor interés para la vida i el bienestar de la sociedad i del Estado”. El texto planteaba que la industria y la agricultura se veían afectadas por tasas altas para los créditos y por una actitud especulativa de los bancos. Por lo mismo, el banco estatal, cuyo nombre sería Banco de Chile, se constituía en una “necesidad pública i privada cuya satisfacción no admite dilación”. El mensaje que acompañaba al proyecto, firmado por Balmaceda y Zañartu, además planteaba que “No habrá con esta institución clase bancarias, oligárquicas i directores del crédito, en provecho exclusivo de sus personas o para desarrollar influencias perniciosas en la política” (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 344-348; Salas Edwards, 1925 II: 237).

El proyecto consideraba la creación del banco con un capital total de \$ 60.000.000, de los cuales dos tercios serían del Fisco y el resto estaría suscrito por el público. Para formar la parte pública, se permitía que el banco hipotecara los ferrocarriles estatales y la mitad del valor de los terrenos salitreros en manos del Estado. Contribuirían también a la formación del capital el 10% del impuesto salitrero y otro 10% proveniente de la garantía en manos del Estado por las emisiones privadas (Jobet, 1951: 65). Respecto al capital suscrito por el público, se estableció que la participación de cada particular tendría un tope de cien acciones, equivalentes a \$ 10.000. A la vez, se daban facilidades de pagos a los empleados

públicos interesados en invertir en el banco. La iniciativa, además, establecía el privilegio exclusivo del banco en relación a la emisión de papel moneda y fijaba como interés máximo cobrable una tasa de un 6% (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 346).

La dirección del banco quedaría a cargo de un Consejo General, el Director, y el Subdirector. Los dos últimos serían nombrados por el Presidente de la República a través de una terna propuesta por la Cámara de Diputados, la que, a su vez, provendría de un listado de nueve nombres, definido por el Senado. El Consejo estaría conformado por el Director, el Subdirector, cuatro consejeros nombrados por la Cámara de Diputados y tres por el Senado, cuya duración sería de cuatro años; tres designados por los accionistas; tres designados entre un listado de las cien personas con más depósitos en el bienio anterior (dichos nombramientos se realizarían por los accionistas); tres nombrados por los cien mayores deudores del banco (Cámara de Diputados, 30° sesión ordinaria, 9 de julio de 1891: 344-349-350). Dicha estructura da cuenta que el banco no fue concebido como una institución del Ejecutivo sino que como un organismo que gozaría de cierta autonomía para incentivar la actividad económica.

El 6 de junio, la junta de Iquique acordó comenzar la expedición al sur, para enfrentar al Ejército leal a Balmaceda. Ello se materializó durante el mes de agosto (Núñez, 2003: 69). El proyecto de banco estatal continuaba siendo discutido en la Cámara de Diputados, razón por la cual no pasó al Senado, donde, en todo caso, ya contaba con el rechazo de los senadores Barros, Ovalle Vicuña, y Valdés Carrera (Senado, 5° sesión ordinaria, 20 de mayo de 1891: 36-37). Las derrotas del Ejército en los combates de Concón (21 de agosto) y Placilla (28 de agosto), significaron la derrota de Balmaceda en el campo de batallas (véase Bañados Espinosa, 2005 [II]; Encina, 1952; San Francisco, 2008) y en el terreno institucional.

LA AGENDA DE LOS VENCEDORES

Tras la derrota del Ejército en Placilla, las fuerzas que representaban a la junta de Iquique tomaron posesión de Valparaíso. Al darse cuenta que no era posible seguir resistiendo, en consideración de la alta cantidad de muertos y la caída del general Barbosa, Balmaceda

decidió entregar el poder al general Manuel Baquedano, héroe de la guerra del Pacífico, para que éste pudiera garantizar el orden en Santiago. El acto se realizó durante la noche del 28 de agosto, tras lo cual diversos personeros balmacedistas buscaron refugio en legaciones extranjeras. El Presidente llegó a la legación de la República Argentina, en la cual se quitaría la vida el 19 de septiembre, tras cumplirse su mandato constitucional un día antes (San Francisco, 2008: 240-250).⁴⁷ En la sede de los Estados Unidos, además de la familia de Balmaceda, se asilaron destacados colaboradores, como José Francisco Gana, Adolfo Ibáñez, Juan y Guillermo Mackenna, José Miguel Valdés Carrera y Acario Cotapos (San Francisco, 2008: 238), quienes partieron al exilio.⁴⁸ Otros no tuvieron igual suerte y fueron asesinados, como el último Ministro de Relaciones Exteriores de Balmaceda, Manuel María Aldunate (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 491). Se apresó a personeros balmacedistas y se produjeron saqueos de propiedades, como en la del Presidente electo, Claudio Vicuña (Alessandri, 1950: 141-165).

La reacción antibalmacedista que marcó los primeros momentos, que incluyó un decreto, dictado el 19 de octubre, que determinaba que los prisioneros no fueran pasados a tribunales (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 504), fue suavizándose en los meses y años venideros. Ello, sin embargo, no evitó que se llevara adelante una acusación constitucional que, en septiembre de 1893, declaró culpables de los delitos de traición, infracción a la constitución, atropello a las leyes, soborno y malversación de fondos, a estrechos colaboradores de Balmaceda, como Claudio Vicuña, Domingo Godoy, Ismael Pérez Montt, José Valdés Carrera, José Francisco Gana y Guillermo Mackenna. A finales de 1891, se dictó una ley que reconoció derechos procesales a los balmacedistas encarcelados y se aprobó una primera amnistía, de carácter restringido, que se remitía a los crímenes ocurridos entre enero y agosto de 1891, pero que no incorporó a los altos oficiales del Ejército, ministros de Estado, congresistas, ni diplomáticos. En febrero de 1893, la amnistía se extendió a otros

⁴⁷ Durante sus últimos días, Balmaceda se dedicó a escribir una serie de cartas a familiares, amigos y colaboradores cercanos. En una de esas misivas, conocida como su testamento político, el Presidente explica su actuación en el gobierno y su decisión de quitarse la vida. Ese documento fue solamente uno de los intentos de Balmaceda por preservar su imagen en el futuro (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 461-488). En la misma línea, le pidió a Julio Bañados Espinosa que se preocupara de redactar una historia de su gobierno, en la cual debía mostrar los logros de su gestión. Incluso, le indicó qué fuentes debía usar para esa tarea: documentos oficiales, el *Diario Oficial*, además de *El Ferrocarril*. De igual forma, le pidió que se tomara todo el tiempo necesario para esa tarea. “No la demore, ni la precipite. Hágala bien” (citado en San Francisco, 2005).

⁴⁸ Un ilustrativo estudio sobre el exilio de los balmacedistas se encuentra en San Francisco (2006).

personeros, con excepción los oficiales involucrados en la matanza de Lo Cañas, el ataque al buque Blanco Encalada y miembros de las cortes marciales.⁴⁹ En agosto de ese mismo año y en igual mes de 1894, se dictaron dos nuevas leyes, que extendieron la amnistía a todos los miembros del balmacedismo. En 1895, se concedieron pensiones y jubilaciones a los empleados públicos separados de sus puestos después de la guerra (Loveman y Lira, 1999: 235-244).

El balmacedismo, repartido en el exilio, no tuvo una posición común respecto a cómo actuar en un escenario que, paulatinamente, iba abriéndose a su vuelta a la política. El grupo más duro, formado por personalidades como Claudio Vicuña, Domingo Godoy, Joaquín Villarino, e Ismael Pérez Montt, precisamente quienes fueron condenados por el Congreso de opositores a Balmaceda que se instaló en noviembre de 1891, se negó a llegar a acuerdos con los vencedores de la guerra. El grupo liderado por Julio Bañados Espinosa, en tanto, prefirió volver a la política regular, para lo cual se organizó, en 1893, en el Partido Liberal Democrático, presidido por Enrique Sanfuentes. Desde 1894, esta agrupación tuvo una activa participación en los procesos electorales, el Congreso y en diversos gabinetes en los años venideros (San Francisco, 2008: 327-328).⁵⁰

Volviendo a los hechos ocurridos una vez que finalizó la guerra, el 31 de agosto llegaron a Santiago los miembros de la junta de Iquique y tomaron el mando del Estado. Así como Balmaceda a inicios del año dispuso de ciertas medidas vía decreto para instaurar el orden, los vencedores desarrollaron igual tipo de acciones, centrando sus esfuerzos en la persecución de los vencidos y la colonización de los servicios públicos. Se encargó el inicio de procesos judiciales contra los funcionarios de gobierno, miembros del judicial, autoridades provinciales y quienes tomaron parte del Congreso constituyente (San Francisco, 2008: 238). En el caso de las oficinas administrativas, el Ejército y los tribunales de justicia, se sacó a personeros reconocidos como balmacedistas y a quienes obtuvieron nombramientos con posterioridad al 1° de enero (Loveman y Lira, 1999: 224). El total de

⁴⁹ El Blanco Encalada era un blindado de la Armada, que fue derribado por el balmacedismo el 21 de abril de 1891, en un enfrentamiento a la altura de Caldera, provocando la muerte de 171 marineros y 11 oficiales. La matanza de Lo Cañas, en tanto, ocurrió el 18 de agosto (véase la introducción de este libro). Un grupo de jóvenes, provenientes de destacadas familias acomodadas de Santiago, intentó cortar las líneas férreas y así incomunicar a las tropas balmacedistas. Al ser descubiertos, fueron fusilados (Pinto, 1991: 66-68).

⁵⁰ Tras la elección parlamentaria de 1894, la Cámara de Diputados quedó conformada por 28 conservadores, 27 liberales y nacionales y 22 balmacedistas. En el Senado, en tanto, 10 miembros eran conservadores, 10 liberales y 6 miembros del Partido Liberal Democrático (Heise, 1982: 110).

exonerados se calcula en 4.000 personas (Encina, 1952: 313). El tenor de la purga se aprecia en un decreto, fechado el 14 de septiembre, en el cual se establece que únicamente se reconocerían como miembros de las fuerzas armadas a quienes sirvieron a la junta de Iquique (Núñez, 2003: 106).

Además, se dictaron otros decretos que buscaron reinstalar el orden institucional existente con anterioridad a 1891. Gráfico de este esfuerzo es la edición *Boletín de Leyes y Decretos de Gobierno* que agrupó lo ocurrido entre enero y agosto. El volumen fue titulado *Dictadura*, y en su inicio cuenta con una advertencia que plantea lo siguiente: “Aunque los Decretos y Leyes expedidos por la Dictadura carecen de toda fuerza, se publica oficialmente el presente volumen (sic) como simples documentos históricos”. El 4 de septiembre, se ordenó el restablecimiento de los tribunales ordinarios y, al día siguiente, se reunió un grupo de miembros de la junta de Iquique y senadores en ejercicio hasta antes de la guerra, para acordar una convocatoria a elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales, en todo el territorio nacional. La convocatoria, oficializada el día 7, fijó las elecciones para el día 18 de octubre, y determinó que ellas se llevarían a cabo siguiendo la ley electoral de 1890, la misma utilizada por Balmaceda para formar el Congreso constituyente. Dadas las condiciones del país, en el proceso no participó el balmacedismo. El universo de votantes fue menor a la mitad del padrón electoral. En palabras de Bañados Espinosa, fue una elección en familia, caracterizada por la intervención de la Iglesia Católica para asegurar un resultado favorable para el conservadurismo. Los partidos que hicieron la guerra dominaron los resultados. Los conservadores consiguieron 40 diputados, los liberales y nacionales 31, y los radicales alcanzaron 23 diputados (Heise, 1982: 101). En la elección presidencial, resultó ganador Jorge Montt, quien organizó un primer gabinete comandado por el conservador Manuel José Irarrázaval, Ministro del Interior de la junta opositora desde mayo. También participaron de esta primera combinación el liberalismo, nacionales y radicales.

Ello, sin embargo, no aseguraba la exclusión completa del balmacedismo. A raíz de la decisión de mantener al Congreso como estaba hasta el 1° de enero de 1891, Claudio Vicuña, Adolfo Valderrama, Rafael Casanova y Miguel Castillo, debían continuar ejerciendo el período parlamentario para el cual fueron elegidos. A la vez, Ricardo Letelier, el siempre independiente diputado por Talca, que en 1890 se mostró cercano a Balmaceda,

ganó las elecciones en esa localidad. El Congreso instalado en el mes de noviembre determinó la separación de los senadores balmacedistas y la Cámara de Diputados no reconoció la elección de Letelier (Bañados Espinosa, 2005 [II]: 503-522). Al igual que Balmaceda, sus opositores habían asegurado un Congreso sin oposición.

El bloque vencedor de la guerra se encontraba en una situación ideal para instaurar las tesis sobre el carácter del Estado chileno y el control parlamentario de la administración pública que venían manifestando en la prensa desde 1889. Ellas apuntaban a lo que, en julio de 1890, *La Libertad Electoral* describía de la siguiente forma:

Nuestro país está constituido políticamente por una oligarquía que funciona con notable orden i regularidad desde nuestra independencia. Lo que genera la autoridad en Chile, el pueblo, somos nosotros mismos, los propietarios del suelo: mas allá, lo que hai hasta ahora en forma de obrero i de trabajador i proletario no es por desgracia en nuestra opinion pública... (*La Libertad Electoral*, 7/7/1890).

De acuerdo con la nota de *La Libertad Electoral*, nadie dentro de la oligarquía que controlaba al país creía que el Presidente de la República pudiera dominar al Congreso. En esa misma línea, los nacionales, a través de *La Época*, planteaban que un país sin un Congreso fuerte era una tiranía "...i país sin parlamento es aquel en que el Congreso carece de fuerza positiva con la cual obligue al respeto y a la ejecucion de sus determinaciones" (*La Época*, 18/7/1890). En concordancia con esas ideas, tan pronto se regularizó la marcha política, se aprobó una reforma constitucional, discutida en 1890 y además incorporada en el proyecto constituyente de Balmaceda, que permitía que el Congreso pudiera solicitar al Presidente de la República, por escrito y con el apoyo de la mayoría, el llamado a sesiones extraordinarias. La reforma, a la vez, exigió la aprobación del Legislativo, o la Comisión Conservadora en caso de receso, de los nombramientos de ministros diplomáticos (Chile, 1891: 259-260).

Ella fue la primera de una serie de decisiones que, tanto Montt como sus sucesores, desarrollaron entre 1891 y 1925, para dejar en claro que la acción de gobierno debía responder al apoyo del Congreso (San Francisco, 2008: 322-323). En palabras de Heise (1982: 93-98), se impuso una democracia parlamentaria, respetuosa de las minorías políticas. En realidad, se erigió un régimen de carácter consensual, centrado en los acuerdos parlamentarios (Barros y Vergara, 1972). A la vez, a través del gobierno parlamentario se

materializó la tesis, levantada en 1890 como bandera de lucha contra Balmaceda, respecto a que la administración pública “está confiada en considerable parte a los acuerdos del Congreso” (*La Época*, 25/4/1890).

El predominio parlamentario no agotaba el plan de control sobre la acción estatal. Existía un consenso entre los vencedores respecto a que la reforma constitucional no era suficiente y que, por lo tanto, se hacía necesario avanzar también en la aprobación del proyecto de comuna autónoma (*El Mercurio*, 20/11/1891). En esa materia, el Congreso necesitó un mes de sesiones para finalizar el proceso legislativo y publicar la ley en el *Diario Oficial*, el 24 de diciembre de 1891. El debate legislativo, impulsado por el ministro Yrarrázaval, promotor de la iniciativa desde 1888, fue retomado tal como había quedado en septiembre de 1890; es decir, se discutió el proyecto con el veto de Balmaceda incluido. Por lo mismo, los municipios no quedaron a cargo de las cárceles, ni del Registro Civil y tampoco recibieron atribuciones para nombrar miembros del Judicial. El artículo, analizado anteriormente, según el cual el concepto “autoridad” debía ser entendido como municipios, fue igualmente excluido de la ley. Sí se incorporaron dos artículos centrales en el proyecto de desmantelamiento estatal y traspaso de su gestión al ámbito social. Por una parte, los municipios quedaron a cargo de “promover el bien jeneral del Estado”. De igual forma, la ley se aprobó con los artículos que establecían la existencia de la Asamblea de Electores, instancia que, tal como se mostró, controlaba los aspectos fundamentales de la gestión municipal y, por ende, del Estado. En resumen, el proyecto de controlar al Estado a través de la municipalización, cuestión descrita en el capítulo 5 como una reacción de corto alcance, a finales de 1891 se convertía en un fundamento central de un diseño institucional que aseguraba la sujeción del Estado a intereses de clase.

Paradojalmente, en los años siguientes, las municipalidades, gracias a la autonomía entregada y las amplias atribuciones a su cargo, se convirtieron en un espacio de conflicto. En el caso del municipio de Valparaíso, en 1893, comenzaron a desarrollarse acciones de control de precios por razones sociales. En los años posteriores, el Partido Democrático comenzó a obtener un rol activo en estos espacios, generándose un conflicto de clases intramunicipal, lo que llevó al surgimiento de voces que pidieron limitar la comuna autónoma (Illanes, 2003: 467 y ss.). En esa línea, durante 1893, una ley sacó de las municipalidades el control de las elecciones, pasando nuevamente a los mayores

contribuyentes (Heise, 1982: 111).

Los esfuerzos de los vencedores también apuntaron al retorno al régimen bancario existente antes de la guerra, además de una reforma general de la administración pública. Sobre el primer punto, los vencedores volvieron la situación a la existente en 1887. De esta forma, se retomó la incineración de papel moneda y, aunque la junta de Iquique había desconocido la validez de las emisiones realizadas por Balmaceda, debieron suavizar esta medida, a pedido de los bancos, para no generar problemas a la actividad económica. El Congreso creó una comisión mixta, conformada por las dos de Hacienda de ambas cámaras, para estudiar un “plan completo” que saneara la situación financiera del país, una cuestión que también capturó la atención de la prensa durante ese año (véase por ejemplo, *El Heraldo*, 1/4/1892; *El Mercurio*, 9/4/1892). El 2 de febrero de 1892, se dictó una ley que estableció que la moneda divisionaria y los billetes emitidos por Balmaceda debían ser retirados de circulación con fecha 30 de junio y 31 de diciembre, respectivamente. Además, se autorizó la contratación de un empréstito por \$ 21.000.000 para ese fin. En lo sucesivo, se dictaron otras medidas que dejaron el terreno libre para la vuelta a la convertibilidad, la cual solamente se pudo sostener por tres años. Así, el país volvió al régimen de papel moneda en 1898 (Millar, 1994: 223-224 y ss.).

El debate financiero derivó, prontamente, en una discusión sobre el tamaño de la administración pública y su posible reducción. Se volvió a un tema tratado la década anterior: la cantidad y utilidad de los empleos existentes en el Chile de la época (Barría, 2008b, 2009). Lo que predominó en los argumentos esgrimidos por diversos sectores fue la condena a las decisiones tomadas por Balmaceda en materia administrativa. Al respecto, *El Ferrocarril* argumentó que, desde la presidencia del mandatario derrotado en la guerra:

Se han ido multiplicando las oficinas y los empleos hasta el infinito. Por todas partes se han construido los mas suntuosos edificios fiscales. La Moneda fue estrecha para contener los servicios centrales y hubo necesidad de nuevas construcciones y de sufragar fuertes arrendamientos para diversas oficinas en propiedades particulares. De cada departamento ministerial se han formado un sinnúmero de direcciones, inspecciones y oficinas, con instalaciones suntuosas e independientes y con un numeroso tren de empleados. Cada inspeccion o direccion está instalada en soberbios palacios o paga subidos arrendamientos en propiedades particulares (19/8/1892).

De acuerdo con *El Heraldo*, el gobierno de Balmaceda “...se distinguió por el

desórden que introdujo en todos los ramos de la administración pública”, realizando contratos contraproducentes en materia ferroviaria, mostrando “desastrosos resultados” en Hacienda, y aumentando el número de empleados, no por necesidad, sino que para consumir las entradas fiscales solamente porque ellas se encontraban disponibles para ser gastadas (29/3/1892). En opinión de este medio perteneciente al radicalismo, la lógica que había dominado entre los políticos chilenos, no solamente los balmacedistas, era pasar de una situación en la que un empleado cumplía tres o cuatro funciones a otra en la cual ellas eran realizadas por cuatro empleados (7/4/1892).

Las opiniones no apuntaron solamente al tamaño del Estado, sino que también a los efectos políticos del desarrollo burocrático del país. De hecho, a este factor, se lo culpó de la aparición del grupo político que acompañó a Balmaceda en enero de 1891.

Esa falange de sinecuras y de rentas fue la base en que se enjendró la Dictadura. Este es el cáncer que pervirtiendo el organismo administrativo trastornó al fin todas las nociones de moralidad y economía que habían prevalecido por tantos largos en nuestro régimen político (*El Ferrocarril*, 18/10/1892).

Como resultado de dichas opiniones, en junio de 1892 el Ministro de Hacienda, Enrique Mac-Iver, presentó un proyecto de ley que buscaba crear una comisión especial, formada por tres senadores, tres diputados y tres funcionarios y/o ex funcionarios, a la cual se le encargaría estudiar la forma de reorganizar las plantas y sueldos de empleados que formaban parte los servicios de la administración pública. Se debía incorporar, además, en ese estudio a quienes recibían pensiones de gracia pagadas con fondos del Estado, algo que generó ciertos resquemores en varios sectores, por el riesgo de afectar los derechos adquiridos de quienes habían recibido ese beneficio (*El Mercurio*, 16/8/1892). La idea original fue que la comisión sesionara durante un año y entregara un informe. Se consideró, además, el pago de un sueldo a un secretario para que ayudara a los miembros, nombramiento que recayó en Hermógenes Pérez de Arce (Barría, 2009: 155; Marín, 1931: 103). La iniciativa se materializó en ley en el mes de noviembre y entre los miembros nominados por el Congreso destacó Pedro Montt, quien en 1889 fue uno de los principales actores que buscó reducir el presupuesto público y el tamaño del Estado.

Aunque la iniciativa se basaba en la condena del desarrollo burocrático del país en la década anterior, específicamente al criterio de la división de funciones (*El Heraldo*,

7/4/1892), mantenía un criterio propio de la burocracia: la centralización de funciones en ciertos núcleos organizativos. De hecho, la ley mandataba a la comisión para determinar las funciones que podrían acumularse en un número menor de funcionarios públicos. Surgieron propuestas como la del recién titulado abogado Armando Quezada Acharán, en el sentido de fundir algunos servicios, para contar con un servicio público “... mas uniforme i ordenado” (citado en Barría, 2009: 156). De igual forma, se criticó la inexistencia de una lógica en la fijación de sueldos en la administración pública y se discutió sobre la posibilidad de crear escalas de sueldos, que tuvieran entre 25 a 30 categorías (*El Heraldo*, 17/8/1892, 18/8/1892).

En un artículo publicado en *La Libertad Electoral*, Valentín Letelier, en ese entonces Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile, consideraba positivo que la discusión se basara en la necesidad de centralizar funciones administrativas, dejando de lado la tendencia hacia las incompatibilidades, imperante en la década anterior. Además, afirmaba Letelier que era necesario comprender “que ni nuestros recursos ni nuestra cultura nos permiten hacer una diforsificacion (sic) mui exagerada de los servicios públicos”. A pesar de la existencia de lo que parecía ser un consenso respecto a tomar medidas para reorganizar las oficinas públicas, la discusión sobre una reforma general de la administración pública no era sencilla. Letelier criticaba que se entregara al Congreso el control de la administración, pues iba en contra de su propia teoría de la diversificación de funciones dentro del Estado (véase Barría, 2012) y, además, rechazaba que se intentara reformar todo el aparato administrativo a través de una sola ley. En su opinión, los cambios debían ser graduales y, sobre todo, controlados por personas que provinieran del nivel administrativo (*La Libertad Electoral*, 19/8/1892).

El debate sobre la reforma administrativa no generó ningún efecto, pues la comisión nunca llegó a funcionar (Rivas Vicuña. 1964: 18). De esta forma, sobrevivieron las reformas impulsadas por Balmaceda entre 1886 y 1890, así como las críticas hacia el empleo público (Barría, 2008b). La administración pública, en realidad, había dejado de ser un problema, pues el triunfo de 1891 y el desmantelamiento del Estado, vía municipalización, habían permitido implantar un parlamentarismo en el cual el Congreso quedó con la tuición de las oficinas administrativas y del proceso de formulación de políticas públicas (Obando, 2011: 169). Así, el Estado chileno retomó su rol tradicional

durante el siglo XIX. Hasta 1924, no amplió sus capacidades regulativas a la economía, como sí lo intentó hacer en la época de Balmaceda (capítulo 6) y tampoco desarrolló políticas para los sectores menos favorecidos de la sociedad (Remmer, 1984: 205-208).

CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo fue presentar una visión alternativa respecto a los puntos centrales que separaron a los bandos que se enfrentaron en la guerra civil de 1891. En específico, se buscó poner en duda la importancia de la cuestión electoral como centro del debate y destacar que el conflicto se dio entre quienes se vieron afectados por la acción del Estado, y por lo mismo buscaron desmantelarlo, y el bloque balmacedista, que impulsó el crecimiento del aparato administrativo del Estado y llevó adelante políticas interventoras y orientadoras en los ámbitos social y económico.

El análisis de las agendas legislativas impulsadas por ambos sectores, entre 1890 y 1892, sugiere que la intervención electoral del Ejecutivo y el carácter parlamentario o presidencial de la constitución no fueron el principal problema de la política de la época. Revelador es el hecho que, una vez que la oposición logró imponer su proyecto de reforma electoral en la comisión mixta *ad hoc* y en el Congreso, Balmaceda decidió publicarlo, en circunstancias que podría haberlo vetado. Incluso más, cuando el Presidente llamó a elecciones en febrero de 1891, determinó que ellas debían llevarse delante de acuerdo a los criterios de dicha normativa. A la vez, el proyecto de reforma constitucional, impulsado por Balmaceda en 1891, consideraba que el Congreso tuviera mayores atribuciones que las existentes en la época, obteniendo la capacidad para autoconvocarse y participar en el nombramiento de los miembros del Poder Judicial.

La oposición a Balmaceda, que se unió desde comienzos de 1890 bajo el paraguas de las ideas de reforma desarrolladas por los conservadores, buscó desmantelar el Estado central a través de la municipalización de una serie de servicios. Aunque la ley de comuna autónoma se discutió en el contexto de la reforma electoral, para así radicar en los municipios el control del proceso electoral, el análisis presentado en este capítulo muestra que el proyecto superaba ese interés, centrándose en un plan radical: reemplazar el Estado central por las municipalidades. Además, se incorporaba una figura inédita, la Asamblea de

Electores, que dejaba el control de la gestión municipal en una sociedad local censitaria, toda vez que la iniciativa consideraba el pago de impuestos para ejercer el derecho a voto, en nombre de hacer a los ciudadanos responsables por sus decisiones (Illanes, 2003: 448-449).

Dicho esfuerzo no se dio en el vacío, sino que ocurrió en un momento en el que la administración pública había sido reformada casi en su totalidad y en el que el gobierno de Balmaceda avanzaba hacia la conformación de un Estado capaz de regular la actividad económica para la satisfacción de sus propios intereses financieros (capítulo 6). Por lo mismo, el balmacedismo no aceptó el proyecto de municipalización y lo vetó en una serie de puntos que buscaban neutralizar su esfuerzo dismantelador. De igual forma, el Ejecutivo se opuso a una serie de prácticas, tanto políticas como financieras, que lo amarraban en su capacidad de gestión. Respecto a lo mismo, a consecuencia de un escenario adverso, Balmaceda y su grupo más cercano parecían convencidos respecto a que el Estado requería un mínimo de autonomía para funcionar. Pudieron contar con ella durante los primeros años del mandato, pero cuando comenzaron a utilizarla, entre 1888 y 1889, para impulsar diversas intervenciones, ella pasó a ser puesta en jaque. Por lo mismo, durante 1890 ensayaron medidas estructurales, como el proyecto de reforma constitucional, con otras de tipo coyuntural, principalmente el intento por rescatar los recursos fiscales depositados en los diferentes bancos.

En 1891, en tanto, los esfuerzos por autonomizar al Estado fueron más intensos y se buscó, en palabra de los protagonistas de la época, reformar el Estado pensando en el largo plazo. Y aunque las iniciativas adoptadas fueron calificadas como autoritarias, incluso por balmacedistas, ellas apuntaban a autonomizar al Estado pero de forma relativa. La acción pública estaba pensada como una herramienta para el desarrollo económico, el cual, aunque ayudado por las acciones estatales, ocurría en la esfera privada. En otras palabras, la autonomía estatal concebida por el balmacedismo era “a la Poulantzas” y buscaba generar condiciones necesarias para que el Estado cumpliera su función de permitir el desarrollo capitalista. Un ejemplo de ello se encuentra en el banco estatal impulsado por Balmaceda y Manuel Arístides Zañartu.

Claro en cuanto a los límites de la acción estatal fue Julio Bañados Espinosa, en la Cámara de Diputados durante 1891. En un discurso pronunciado a raíz de la discusión de la

reforma de la constitución, junto con rechazar el proyecto de comuna autónoma, por querer destruir el Estado, se manifestó contrario al estatismo excesivo. Al respecto, afirmó lo siguiente:

No acepto a los socialistas o estatólatras que radican en el Estado todas las fuerzas sociales; tampoco acepto a los individualistas que reducen al Estado a simple policial. Soi ecléctico en esta materia i estimo que en la Constitucion debe armarse a cada organismo social de las facultades, derechos i fuerzas suficientes para que la sociedad en jeneral obtenga sus grandes fines de *orden, derecho i progreso* (Cámara de Diputados, 35° sesión ordinaria, 15 de julio de 1891: 421).

Si el problema de fondo hubiera sido el autoritarismo de Balmaceda y la intervención electoral, la solución de éste pasaba por la implantación del parlamentarismo y la aplicación de la ley de elecciones de 1890, publicada por el mismo mandatario. Sin embargo, una vez en el poder, los vencedores avanzaron más allá, aprobando la ley de la comuna autónoma, materializando el control parlamentario de la administración pública y buscando opciones para minimizar el tamaño y capacidades del Estado. De esta forma, se buscaba evitar que el Estado continuara actuando como un ente capaz de hacer uso de una autonomía relativa.

Michael Mann distingue entre poder despótico e infraestructural. El primero remite a la capacidad de las elites estatales para imponerse a la sociedad, sin negociaciones ni mecanismos institucionalizados, mientras que el poder infraestructural es la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad y ejecutar sus políticas a través del territorio (Mann, 2003, 1993: 2, 57-59). El análisis de los hechos ocurridos entre 1886 y 1891 muestra que el problema no se remitía al autoritarismo de Balmaceda, en tanto persona. El mandatario, entre 1886 y 1889, ensayó un sin número de combinaciones políticas, para asegurarse el apoyo necesario para gobernar. En 1890, en tanto, deambuló entre la opción autoritaria y el acuerdo con los partidos, incluso el Conservador. Tal como lo manifestó Bañados Espinosa (2005 [II]: 481), Balmaceda cedió bastante y en una serie de proyectos, como la ley de incompatibilidades, la de nombramiento de jueces, la electoral, e incluso en la de municipalidades.

Como se ha venido mostrando en el transcurso de este libro, la cuestión apuntaba a un problema de fondo: la existencia de un aparato estatal con capacidad para penetrar la sociedad y ejecutar sus políticas. Éste se manifestó con baja intensidad entre 1886 y 1889, sobre todo porque el balmacedismo contó con una mayoría parlamentaria que le permitía

gobernar. A partir de este último año, los problemas se hicieron patentes, sobre todo por las políticas económicas impulsadas por el Ejecutivo. Hacia 1890 y sobre todo una vez que la guerra civil finalizó, fue evidente que el problema principal que la política chilena enfrentaba tenía relación con el poder infraestructural del Estado que surgió en la década de 1880, las funciones que desempeñaba y los efectos que generaba en la sociedad.