

### ***CAPITULO TERCERO: LA CAIDA DEL ESTADO EXCLUYENTE***

El martes 2 de septiembre de 1924, en las tribunas y galerías del Senado, a la espera de la votación de la dieta parlamentaria, se presentó una cincuentena de militares para demostrar, con su presencia, el malestar que dicha ley despertaba. Ese día marcó el inicio del fin del Estado Excluyente.

Entre el martes 2 y el 11 del mismo mes, en que asumió la Junta de Gobierno (Alessandri había renunciado el 8, ingresando a la embajada de Estados Unidos al día siguiente, para salir rumbo a París vía Argentina el 10), comenzó, por la fuerza de las armas, su transformación definitiva.

Las semanas, meses y años que siguieron, hasta la caída de Ibáñez, en julio de 1931, fueron el reflejo del profundo cambio en la forma que distintos sectores de la población tenían de concebir el Estado y, sobre todo, su relación con él.

Ya el movimiento militar en sí mismo era una expresión de esa nueva concepción. No era ni con mucho la primera vez que se trataba de alterar la situación de exclusión existente. Obreros y artesanos lo venían intentando hacía décadas, a través de huelgas y diálogos con quienes monopolizaban el Estado y los medios de producción. Pero los resultados habían sido hasta esa fecha casi invariablemente los mismos: o no eran escuchados, o, a petición de las oligarquías, eran reprimidos por quienes ahora irrumpían en las tribunas del Senado. Sin embargo, estos otros actores, los militares, poseían los medios esenciales para llevar adelante su cometido: las armas.

Es posible afirmar que todos esos hechos -que alcanzaron su punto culminante durante el gobierno de Ibáñez (1927-1931)-, no fueron sino el fruto de un largo proceso de cuestionamientos, cuyo origen era casi tan antiguo como el mismo Estado Excluyente. Dichas críticas tenían dos características centrales. Primero, que se realizaban en niveles diferentes, pero estrechamente vinculados: la lógica con que las oligarquías abordaban las prácticas política, administrativa y legal, y sus resultados, y el monopolio que tenían de éstas. Segundo, que provinieron desde diversos sectores de la población y, por lo mismo, tuvieron distintas razones, formas de expresión, intencionalidad e intensidad.

Una diferencia significativa puede señalarse sin embargo: mientras las dudas acerca de la lógica estatal oligárquica y sus resultados no sólo se originaron en los sectores que padecían la exclusión, sino también en algunos de sus propios miembros, el monopolio del Estado fue cuestionado fundamentalmente sólo desde afuera. A muy pocos de los integrantes de aquella

"...clase que hizo Chile y ha estado a punto de deshacerlo" (VIAL 1983:686) les mereció dudas la legitimidad de su monopolio y dominación.

Las preguntas, entonces, que este capítulo intentará resolver son: ¿cuáles eran las principales características y cuestionamientos a la lógica estatal oligárquica?, ¿cómo se expresó esa lógica en la estructura y funcionamiento estatal? y ¿de qué manera el Estado Excluyente se fue acercando a su fin?

## I. LA LOGICA ESTATAL OLIGARQUICA

Como se señaló en el capítulo anterior, las oligarquías tenían una forma específica de interpretar el Chile de fines del siglo XIX y comienzos del XX (y, por supuesto, a sí mismas), que fue caracterizada como el "*modo de ser aristocrático*" (BARROS y VERGARA 1978). En él confluían un conjunto de significados compartidos que hacía posible determinadas interpretaciones de la realidad y que les permitía autoidentificarse como iguales.

En la base de dicho "*modo de ser*", como se vió, estaban, por una parte, su herencia (pretendida o real) aristocrático-hispana y, por otra, su carácter hacendal o rentista. La primera de ellas les daba una distancia simbólica del resto de la población, al pretenderse por origen distintos; la segunda les daba una distancia real, al poseer gran parte de los medios de producción de la época<sup>24</sup>.

Sobre esa matriz racial y económica, se cimentó la situación de exclusión que caracterizó la relación entre las oligarquías, que monopolizaban el Estado, y el resto de la población.

Fue también ese "*modo de ser*" el lugar de origen de la concepción que las oligarquías generaron del Estado, de su derecho al monopolio de éste y de la forma en que debían operar al interior de él. Ahí surgió la lógica estatal oligárquica.

Parece, sin embargo, necesario insistir en que ello no es sinónimo de que los grupos oligárquicos fueron mercaderes que hicieron del Estado, desde 1833 y hasta entrado el siglo

---

<sup>24</sup> Por supuesto, para esos años ya había numerosos capitalistas nacionales y extranjeros que incursionaban en distintas empresas. Sin embargo, muchos de ellos hacían esfuerzos por integrarse a "*la sociedad*" y a las prácticas política, administrativa y legal. En ese proceso, también comenzaron a funcionar dentro de la misma lógica estatal oligárquica; incluso los "*...izquierdistas de formación reciente que el norte o la frontera enviaban a Santiago, eran hombres a quienes para convertirse en oligarcas, nada faltaba, y muchos menos el deseo. Los más ariscos se habían domesticado a los pocos meses. Para comprender la fuerza fascinadora e irristible de una sociedad culta y distinguida, que posee el poder por tradición, es necesario haber vivido en Chile.*" (EDWARDS 1928:207).

XX, sólo una fuente de recursos (SALAZAR y PINTO 1999:38,53 Vol.I.). Lo específico de la lógica estatal oligárquica estaba no en que se utilizara el Estado con el propósito único y permanente de profitar, sino en que llegado el momento, ya fuera porque la oportunidad lo ofrecía o la necesidad lo exigía, se echaba mano de las posibilidades que su monopolio traía consigo.

Dos elementos claves caracterizaron, entonces, la lógica estatal oligárquica. Por una parte el sentimiento de superioridad moral de las oligarquías, heredado de su supuesto pasado aristocrático, que se expresó en la autodenominación "*clases superiores*" o "*clases dirigentes*", y que justificaba su monopolio del Estado. Por otra, una concepción patrimonial de las prácticas política, administrativa y legal, es decir, una forma de interpretarlas como una prolongación de sus bienes personales.

Debido a la imposibilidad de dimensionar con exactitud y en todos los niveles los efectos de dicha lógica, su descripción y análisis se realizará sólo a partir de la percepción que los propios contemporáneos e historiadores posteriores tenían del problema, y en ámbitos acotados a la práctica administrativa: los empleos, bienes y recursos públicos.

Dos aspectos del Estado serán mencionados sólo tangencialmente en este análisis, debido tanto al abundante tratamiento que han recibido por otros autores, como a que el interés central de este capítulo es hacer un análisis global de su funcionamiento. El primero de ellos corresponde a algunos elementos de la práctica política y se refiere a toda una serie de mecanismos que formaban parte de ella, como el cohecho, el cacicazgo, la falsificación de votos y actas. El otro pertenecía a la práctica administrativa y se refiere a las rotativas ministeriales, casi incontables durante el período en estudio, que, como se vió, eran una importante fuente de dificultad a la hora de fijar políticas de largo plazo para los ministerios.

#### a) La lógica estatal oligárquica y los empleos públicos

El año 1913, con motivo del regreso de Italia del internuncio Enrique Sibila (personaje por muchos poco querido en aquella época), se desataron en Santiago una serie de protestas, en especial estudiantiles (VIAL 1983:572). Estas tuvieron uno de sus puntos culminantes cuando un diputado golpeó públicamente a un policía, desatando una pelea entre todos ellos, que terminó cuando "*...la fuerza se impuso.*" (RIVAS 1964:412 T.I.).

En lo que sucedió después se cristaliza quizá de la manera más exacta, la lógica estatal oligárquica y las consecuencias que ésta podía tener al interior de la administración pública.

Los parlamentarios involucrados en el incidente "...reconocían su falta, declaraban que el oficial había cumplido su deber, pero pedían que se hiciera una declaración o se tomara una medida que los cubriera ante la opinión." (RIVAS 1964:412 T.I.). En el Congreso, sin embargo, reinaba la confusión y muchos solidarizaron con los diputados. Ello, hasta el punto que un comité decidió ir a pedir explicaciones al Ministro del Interior, quien recuerda esos hechos en sus Memorias, de la siguiente manera: "*En compañía de mis colegas de gabinete, recibí la visita de mis amigos del comité parlamentario radical. A su petición contesté firmando en presencia de ellos el decreto de ascenso del oficial injustamente agredido por los diputados. En seguida les expliqué la verdad de lo ocurrido, que ellos conocían imperfectamente.*" (RIVAS 1964:412 T.I.).

Aclaradas las confusiones que desató el incidente, éste "...no tuvo más proyecciones parlamentarias que un cambio de frases convenidas de antemano y pronunciadas en debate abierto sobre el particular en la Cámara de Diputados." (RIVAS 1964:412 T.I.).

Un hecho como el narrado, sin duda puede parangonarse con la vieja imagen del patrón del fundo arrogándose el derecho a castigar a sus inquilinos en un arranque de ira, para luego, arrepentido, ofrecerles disculpas y regalarles lo necesario para un buen asado, o pagarles algo más de salario a fin de mes. Sin embargo, aunque el principio era el mismo, en ese caso iba mucho más allá, en cuanto ahora involucraba empleos que, al menos en el papel, tenían carácter público. Y ahí, en el papel, no era procedente ni que un diputado de la República golpeará a un policía, ni que a éste, como compensación, se le ascendiera. Para resolver esos temas existían, en el mismo papel, toda una serie de procedimientos judiciales, que las oligarquías aseguraban con orgullo eran la base del sólido edificio institucional chileno<sup>25</sup>.

Si bien ese episodio constituye probablemente un hecho aislado, permite ejemplificar en forma clara no sólo el funcionamiento de la lógica estatal oligárquica, sino los extremos que ésta podía alcanzar: por una parte, reconocía e imponía hacia el exterior todo un aparato institucional y, por otra, posicionaba a los miembros de los grupos oligárquicos -a sus monopolizadores- sobre él.

---

<sup>25</sup> Sería ocioso, por su abundancia, citar la gran cantidad de autores que coincidía y aún coincide en esta apreciación. Por ello quizá sólo baste recordar uno de los argumentos que Alberto Edwards -crítico del accionar de las oligarquías, pero a la vez parte de ellas- tuvo para escribir sus artículos, posteriormente compilados en el magnífico libro *La Fronda Aristocrática en Chile: "Porque, la verdad de las cosas es que hemos constituido una excepción interesante entre las naciones hispanoamericanas: el caso nuestro es digno de estudiarse. Por noventa años existió aquí la continuidad en el orden jurídico y una verdadera tradición política, cuyos cambios o mejor dicho evoluciones, se produjeron en forma gradual, pacífica, lógica y presentan, por tanto, un carácter mucho más europeo que hispano-americano."* (EDWARDS 1928:4)

Ahí el origen de la ironía de Senén Palacios en su novela *Hogar Chileno*, al poner en boca de un niño parte de la frase incansablemente repetida por el diputado Anselmo Molina, invitado al *sarao* con que la familia García celebraba su aniversario de matrimonio. Adulado por un juez, también invitado, respondió con falsa modestia el parlamentario: *"He cumplido sencillamente con mi deber de fiscalizar los intereses nacionales i de velar por los fueros del Parlamento, dentro del juego regular de nuestras instituciones."* (PALACIOS 1910:45).

Sin embargo, el *"juego regular de nuestras instituciones"*, permitía a quienes las monopolizaban, situarse también sobre ellas; en una palabra: patrimonializarlas. De ahí que un diputado pudiera, aunque institucionalmente no procedía, golpear a un policía y que, en desagravio, en lugar de castigar al primero, se ascendiera al segundo.

Donde mejor se expresó durante el período en estudio el funcionamiento de la lógica estatal oligárquica fue en la distribución arbitraria de los cargos públicos, que, como se vió, constituía un mecanismo para asegurar distintos intereses económicos y electorales. Arbitraria, no sólo porque se orientara por vínculos personales o partidistas, sino, sobre todo, porque no lo hacía necesariamente teniendo en cuenta los requerimientos administrativos de la realidad social. Es decir, los crecimientos de las plantas de funcionarios, ascensos, destituciones, etc., no tenían como argumento evidente y primero, atender nuevas necesidades administrativas.

Uno de los personajes particularmente recordados por esa generosidad con los empleos públicos fue Juan Luis Sanfuentes, Presidente de la República entre 1915 y 1920. De hecho, fue esa misma generosidad la que contribuyó a que llegara a tal cargo, después de ser elegido como candidato por la convención (coalicionista): *"Todos los convencionales conocían al señor Sanfuentes; la mayor parte le debía algún servicio personal. Gracias a don Juan Luis, habían vuelto a la administración; don Juan Luis les había procurado el ascenso; don Juan Luis les había obtenido la beca para educar a los niños; les había colocado a los muchachos y dado una ocupación al yerno; gracias a una tarjeta de don Juan Luis, habían arreglado algún asunto ante el gobernador o ante el juez. Don Juan Luis era para muchos el emblema de la providencia fiscal."* (RIVAS 1964:550 T.I.).

El extendió su mano generosa a sus correligionarios en todos los ámbitos de la administración pública: *"Ubicó don Juan Luis en cargos públicos grandes o pequeños a sus liberal-democráticos, con tenacidad sin límites, pues dichos cargos significaban clientela electoral; ésta, más parlamentarios del partido; los parlamentarios, más puestos..., y así eternamente, rueda incesante. Fue con ello -sin quererlo ni darse cuenta, es probable- un gran desquiciador de la administración estatal. Particular gravedad revistió la politización*

*de la justicia. Don Juan Luis quería penetrarla, por su importancia en las reclamaciones de comicios: un magistrado local bien dispuesto era una elección casi ganada. Por eso Sanfuentes siempre buscó manipular el Consejo de Estado: allí se proponían los nombramientos judiciales. Pero los magistrados políticos solían ser también los magistrados corruptos, y la justicia se fue descomponiendo hasta límites intolerables.*" (VIAL 1983:587).

Sin embargo, como ya se ha señalado antes, no era él ni el único que lo hiciera, ni tampoco el responsable de esa lógica frente a la administración pública. La gran mayoría de los miembros de los grupos oligárquicos, en distinta medida, operaban dentro de ella. Así, cuando en 1915 se discutía acerca de los candidatos a la Presidencia, el entonces presidente - Ramón Barros Luco- fue visitado por quien resultaría su sucesor. Como se desatara un pequeño desacuerdo de palabras y Juan Luis Sanfuentes le hiciera ver su deuda por los servicios que él había prestado a su persona, don "*...Ramón observó entonces su retribución a ellos dándole cargos a numerosos miembros de su familia.*" Sanfuentes, molesto, respondió que al día siguiente recibiría la renuncia de todos sus parientes que desempeñaban algún cargo público. Lo más interesante fue, sin embargo, que el propio "*...Presidente contestó a esto que no tenía razón para adoptar esta actitud y que rechazaría las renunciaciones.*" (RIVAS 1964:539 T.I.).

Esa lógica para enfrentar la estructuración de los cargos públicos tampoco era algo inventado en las postrimerías del Estado Excluyente, sino que a fines del siglo XIX, cuando recién se estrenaba, ya funcionaba así: "*Llegado el instante de los nombramientos judiciales - que debían ser propuestos por el Consejo al Gobierno-, la mayoría excluyó sistemáticamente todo nombre de simpatizante conservador. En sana doctrina -dijo (Eduardo) Matte-, los puestos fiscales debían prorratearse entre los partidos que configurasen la mayoría parlamentaria. Atendiendo el papel electoral desempeñado por los jueces (añadió tranquilamente -Eulogio- Altamirano), era peligroso fuesen del bando opuesto.*" (VIAL 1983:97).

Sin embargo, la lógica estatal oligárquica no sólo cruzaba horizontalmente todas las zonas de la administración pública, incluidas las fuerzas armadas (VIAL 1981:813-815), sino también verticalmente todas sus jerarquías. Es decir, las destituciones, nombramientos y hasta creaciones de empleos públicos, no sólo se realizaban en los niveles más bajos, sino que ello podía suceder en cualquier nivel.

La manifestación más clara de esto último fueron las infinitas rotativas ministeriales del período; que incluso podían tener a su vez como causa, el nombramiento de algún funcionario que no era del agrado de las mayorías parlamentarias. Recuérdese, a modo de

ejemplo, la caída del ministerio de Maximiliano Ibáñez en 1916, luego de la interpelación que hiciera la bancada conservadora por "...la designación de directora para el Liceo de Niñas N° 1. El conservantismo reprochaba hubiese recaído el nombramiento en una educadora distinguida, pero 'laica': Isaura Guzmán de Dinator." (VIAL 1983:592).

Pero así como podía caer un gabinete completo por los más nimios motivos, también podían surgir propuestas como la realizada en 1918 por Manuel Rivas. En medio de las dificultades que tenía -luego de las elecciones- para formar un gabinete en que los ministerios coincidieran con las nuevas mayorías parlamentarias, propuso, "...que activemos la creación del ministerio del Trabajo y demos esta cartera a los demócratas, que por ahora sólo tomarían una." (RIVAS 1964:101 T.II.).

En definitiva, dentro de la lógica estatal oligárquica, la estructura administrativa no aparecía como algo que se derivaba sólo de determinados requerimientos operacionales, sino que podía ser modelada de acuerdo a intereses personales o grupales, independientemente de si la existencia del nuevo cargo era necesario más allá de para quien lo iba a ocupar.

De ahí que tanto contemporáneos al Estado Excluyente como investigadores posteriores hayan coincidido en el análisis de la administración pública del período. Algunos hicieron mención irónica de ello, como Luis Orrego Luco en su célebre novela *Casa Grande*. A modo de ejemplo, se puede mencionar la situación que se produjo en medio de una cena en casa de los protagonistas. Para distender la conversación, que tomaba caracteres desagradables, Vanard, una suerte de advenedizo siempre bienvenido en familias "de sociedad", habló de la caída del "...Gabinete de Coalición, por exigir uno de los grupos un puesto en los ferrocarriles para uno de los suyos que se encontraba sin destino." (ORREGO 1908:172 T.I.). "Estos políticos, agregaba Vanard, viven como los acróbatas, colgados de trapecios por los pies, haciendo Gobierno con pruebas de equilibrio. Una portería es cuestión de Estado. Conozco Presidentes de Partido que andan con los bolsillos llenos de candidatos para los diversos empleos. Con listas de personajes que solicitan destinos en el Observatorio Astronómico, ó si no se los dan, un Obispado, pues se sienten en aptitud para todo. Estamos como en Portugal, en donde se ha creado un empleo de 'Dama Cuidadora dos gatos do Palacio'." (ORREGO 1908:173 T.I.).

Lo curioso era que el mismo Justino Vanard, ese hombre pequeño de estatura, que "...figuraba entre los indispensables en toda casa de buen tono. (...)", era conocido precisamente porque "...se desvivía por escribir cartas de presentación para el género

*humano, solicitando, para una misma persona, un día la plaza de astrónomo y otra la Sede un tiempo vacante del Arzobispado de Santiago." (ORREGO 1908:115-116 T.I.).*

Quizá eran también de recomendación para algún empleo público las tres cartas que escribió, ensobró y lacró, antes de descerrajarse un tiro en la cien, luego de la caída de la Bolsa (ORREGO 1908:67 T.II.).

Algo mejor suerte corrían otros, como Caludio de Rey i Sandoval -pretendiente rechazado por una de las señoritas García, protagonista en la novela *Hogar Chileno-*, quien *"...era empleado en el Ministerio del Interior, donde ocupaba uno de esos infinitos empleos inútiles que se deben al empeño, que se crean para entretener los ocios de algún señorito, hijo de familia i alivianar a sus papás (por cuenta del Estado) de la pesada carga de tener que alimentar a un zángano. El sueldo aunque desproporcionado para el ningún trabajo que hacía, era, sin embargo pequeño para la vida elegante que llevaba..." (PALACIOS 1919:105-106).*

Hubo, por supuesto, muchas otras críticas, más técnicas y lejanas de la ironía de la narrativa. Un año antes de ser nombrado Director de Instrucción Primaria -cargo que ocuparía desde 1918 a 1927-, Darío Salas publicó el libro *El Problema Nacional. Bases para la reconstrucción de nuestro Sistema Escolar Primario* (FIGUEROA 1974:746 T.V.). Dicho trabajo, que lo llevó a ser reconocido como uno de los especialistas en el tema, consigna lo siguiente: *"Y para terminar con esta revista general del pasivo de nuestra enseñanza primaria (...) señalemos uno excepcionalmente grave: la dirección general de las escuelas es unipersonal y exclusivamente administrativa. Podrán tener estas dos características sus ventajas; pero también encierran la raíz de males muy profundos. Pues a nuestro juicio, ellas explican (...) no sólo errores y serias omisiones en el aspecto técnico de la enseñanza, sino también la intromisión de la "política" y el sistema de "empeños" en los nombramientos y ascensos del personal, así como esa debilitación de la fibra moral de buena parte del magisterio, (...) que se manifiesta en la estrechez de sus ideales, en su falta de fe en la justicia, en la facilidad con que se resigna a esperar por gracia lo que debería obtener por mérito..." (SALAS 1967:38).*

De la reflexión del entonces futuro Director de Instrucción Primaria, se desprende la importancia de la lógica estatal oligárquica a la hora de analizar los problemas educativos (y probablemente todos los que tuvieran que ver con el Estado): no era el sistema de prebendas y ascensos lo que había que abolir; lo que era deficiente -más allá de los problemas técnicos- era la dirección unipersonal de los establecimientos, porque precisamente ella facilitaba el



desarrollo de ese sistema de prebendas y ascensos. De modo que como esto último era al parecer inevitable, había entonces que eliminar lo otro.

Y dentro de ese sistema de prebendas y ascensos, uno de los botines más apreciados era, sin duda, el servicio diplomático. Ser destinado a algún país europeo o a Estados Unidos de Norteamérica era un premio muy codiciado. Sin embargo, también la Cancillería fue objeto de fuertes críticas: durante el gobierno de Federico Errázuriz Echaurren (1896-1901) se discutió la posibilidad de profesionalizar el servicio diplomático y terminar con la repartición de cargos sin más criterios que los vínculos personales o grupales. Por supuesto, una propuesta como esa no encontró ninguna acogida (VIAL 1983:301). Si bien es cierto que en 1897 se dictó una nueva Ley Consular, que debería venir a beneficiar el comercio exterior chileno (MARTNER 1923:531), en el fondo también se dictó "*...porque creaba numerosos cargos para la repartija...*" (VIAL 1983:301).

Las críticas no sólo se dirigieron a la repartición de cargos e inestabilidad de las políticas de la Cancillería (producto de las rotativas ministeriales), sino a otros aspectos más complejos como el estado del archivo: "*Se perdían y seguirían perdiéndose documentos originales (v. gr., el protocolo confidencial chileno-boliviano, suscrito el año 1904). Corriendo el arbitraje inglés con Argentina, los agentes chilenos (Gana, Lira y Bertrand) se quejaban por la inexistencia de documentación sobre el protocolo firmado el año 1893...*" (VIAL 1983:203).

Hubo toda una serie de críticas hacia la lógica estatal oligárquica originadas en otros sectores sociales y que, aunque en muchas ocasiones se extendían a un nivel más ideológico, comenzaban (quizá por lo mismo) a cobrar cada vez mayor importancia. Sin duda uno de los más conocidos divulgadores de esa crítica a través de la prensa obrera fue, entre muchos otros, Luis Emilio Recabarren (CRUZAT y DEVES 1985)<sup>26</sup>.

De ese modo, a medida que avanzaba el nuevo siglo, los cuestionamientos a la forma en que las oligarquías administraban el Estado aumentaban y encontraban mayor eco en distintos sectores sociales. Será, en parte, de esas críticas que se harán cargo los militares golpistas del 1924, también afectados por la lógica estatal oligárquica.

---

<sup>26</sup> Sólo se hace mención general a esta crítica ya que ella será tratada en detalle en el capítulo siguiente.

## b) La lógica estatal oligárquica y los bienes y recursos públicos

Quizá la historia narrada por Luis Orrego Luco en su novela *El Tronco Herido* nunca fue real, más allá de su prolífica imaginación. Sin embargo, dada las características del período en estudio, bien pudo serla. Según narra el protagonista, Fernando Ruiz, terminado el almuerzo "en sociedad", invitado por el general Rivera, éste "...con amabilidad que era habitual, nos dijo que dos vaporcitos de la armada nos esperaban en el muelle, para pasear por la bahía. Eran las cinco, y nada más hermoso cabía que ver puesto el sol en el mar." (ORREGO 1929:209). El grupo de veraneantes se trasladó de Viña del Mar a Valparaíso, donde "...nos embarcábamos en vaporcitos, con bandera al tope, tripulados por marineros vestidos de blanco. Había lijera marejada cuando nos desprendíamos del muelle, entre millares de embarcaciones pequeñas, remolcadores que cruzaban, chalupas que bogaban lentas, grandes lanchones cargados de carbón o de cereales para el Norte, buques de fina encordadura, o inmensos transatlánticos larguísimos (...)." (ORREGO 1929:209). Luego de dar un vistazo al resto de la flota de la armada chilena y una vez que el sol ya se hubo puesto, "...se escuchó una detonación y en la popa de un acorazado, apareció a nuestra vista la guardia formada, presentando armas, mientras la bandera del buque se arriaba, lenta entre las últimas claridades, y se oía el agudo son de una corneta (...)" (ORREGO 1929:212).

Era "la sociedad" que se rendía honores a sí misma, usando para ello bienes públicos; en este caso, "dos vaporcitos de la armada".

Si esa historia no fue cierta, sí lo fue la protagonizada por el entonces Presidente Federico Errázuriz y Emilio Bello Codesido, en 1898 (dieciseis años antes que Ferrocarriles debiera ser transformado en una empresa estatal autónoma, en un intento por terminar con la larga historia de déficit<sup>27</sup>). Emilio Bello, yerno de Balmaceda, se negaba (al igual que todos los miembros del partido Liberal Democrático) a formar parte del gobierno, como una manera de manifestar su desacuerdo con los vencedores de la revolución del 91. El Presidente ofreció una cartera ministerial a Bello con el fin de atraerlo a sus filas y lograr un avenimiento con ese grupo, pero la negativa se repitió. Sin embargo, "Errazuriz lo persiguió sin tregua (incluso usando el teléfono rural, una novedad para la época); terminó poniéndole un tren ad hoc que lo condujese a Santiago." (VIAL 1983:237).

De ese modo, los bienes y recursos públicos también eran presa de la lógica estatal oligárquica, que, según se ha señalado, los comprendía como una parte del patrimonio. Al

igual que los empleos, su uso era arbitrario, en el sentido que las decisiones sobre éstos no estaban sólo orientadas por posibles criterios administrativos, sino también por requerimientos personales o grupales. Y ello, tal como sucedía con la distribución de puestos públicos, podía alcanzar extremos casi impensables.

Durante la presidencia de Ramón Barros Luco (1913), el *Banco de la República* debía cerrar sus puertas por su mala gestión financiera y se presentaba el problema de qué banco (o bancos) se haría cargo de liquidar sus operaciones. El *Banco de Chile* se negó a hacerlo solo y sugirió que lo hicieran en conjunto con el *Español* y el *Nacional*. Además, como ayuda, solicitó al gobierno un depósito de quinientas mil libras esterlinas, a un año plazo, del cual serían responsables los tres bancos; pero el gabinete se negó a realizar dicho depósito.

Como el propio Manuel Rivas recuerda en sus Memorias, un sábado se inició una "corrida" que afectó no sólo a la institución en quiebra, sino también a otros bancos. Sin embargo, el ministerio no cambió su opinión respecto al depósito solicitado.

El día siguiente en la tarde, sin embargo, se alcanzó por fin un acuerdo. *"Los domingos comían con el Presidente algunas personas de su familia. Eran comensales habituales, sus sobrinos, don Luis Barros Borgoño, director de la Caja de Crédito Hipotecario y miembro del consejo del Banco Nacional, y don Guillermo Barros Lara, presidente de esa institución; sus cuñados, los señores Valdés Cuevas, don Antonio, consejero del Banco de la República y don Francisco de Borja, del Chile."* (RIVAS 1964:393 T.I.).

En una sesión extraordinaria, citada después del mencionado almuerzo por el propio Presidente, en que participó él, sus ministros y algunos representantes de la banca, se acordó finalmente realizar el depósito en libras esterlinas. Sin embargo, el presidente señaló que el tiempo de duración de éste sería no un año, sino el mismo que el gabinete en ese momento en ejercicio. Su argumento, señalado al ministro del Interior después que los banqueros se retiraron, era muy claro y preciso: *"Algunos querían hacer una emboscada contra el ministerio; pero Uds. Ven: ahora son ellos los más interesados en sostenerlo, porque el día que Uds. se vayan yo retiro los fondos. He amarrado a los bancos para que sostengan a mi gabinete."* (RIVAS 1964:397 T.I.).

Es decir, no sólo se concurría con recursos públicos a solucionar problemas de la banca privada, sino que ello se realizaba a través de un compromiso que nada tenía que ver con criterios económicos: intentar mantener en funciones un determinado gabinete.

---

<sup>27</sup> De acuerdo al trabajo de Carlos Humud, entre 1898 y 1924, es decir en veintisiete años, Ferrocarriles no registró déficit sólo en siete de ellos (HUMUD 1969:144).

Cuatro meses después de ese episodio, cayó el ministerio y el presidente ordenó el retiro de los fondos (RIVAS 1964:398 T.I).

De ese modo, rivalidades políticas, problemas personales e infinidad de otras situaciones incidieron en las decisiones respecto a los recursos y bienes estatales: como los sucesivos escándalos producto del remate de terrenos salitreros fiscales o terrenos para colonización en el sur de Chile. Incluso, algunas decisiones sobre recursos públicos eran utilizadas como armas por parte de los parlamentarios para presionar al presidente y tenían enormes consecuencias administrativas.

La historia de ese tipo de actos tiene igual fecha de origen que el Estado Excluyente y fue incluso el motivo de las desaveniencias definitivas entre Balmaceda y las cámaras. En junio de 1890, los congresales censuraron el gabinete y como éste decidió no renunciar, los parlamentarios sacaron de la tabla de discusiones la ley que autorizaba el cobro de subsidios: *"el país quedó sin contribuciones; ellas no se cobraron ni siquiera en las Aduanas y Correos (...)"* (EDWARDS 1928:181). Finalmente, gracias a la mediación del arzobispo de Santiago se logró solucionar ese problema.

No correría igual suerte la negación de las cámaras a aprobar el presupuesto para 1891, que terminó en el desacuerdo definitivo y la guerra civil.

Desde ahí en adelante, la aprobación de la ley de presupuestos para cada año se transformó en el arma favorita de las oligarquías para doblegar el poder presidencial. Como se mencionó en el capítulo anterior, ésta terminaba siempre siendo aprobada en los primeros meses del año en que debía regir. Ahora, si ello sucedía dentro del mes de enero no había mayores inconvenientes, de lo contrario significaba dejar impagos los sueldos de los empleados públicos y los compromisos con proveedores y contratistas.

Pero su aprobación también estaba sujeta a las veleidades de la lógica estatal oligárquica y no sólo a criterios administrativos. Así, por ejemplo, en el año 1897 el presupuesto se logró aprobar recién el 22 de febrero y la demora *"...nada tenía que ver con el presupuesto. Era una forma discurrida por la oposición para impedir que el Gobierno cerrase la legislatura extraordinaria (no podía hacerlo sin presupuesto aprobado); aquélla recelaba una intervención oficial en los comicios (parlamentarios) y quería tener tribuna abierta donde, si llegaba el caso, denunciarlo. El Estado, sin recursos, se paralizó así prácticamente dos meses, pero esto no pareció importarle mucho a nadie."* (VIAL 1983:231).

Es más, el retardo de su aprobación se hizo costumbre, y cada año el presidente y su gabinete debían hacer infinitos trámites para conseguirla, al menos, dentro del mes de enero. A no ser que corriera la suerte de Barros Luco, en 1911, en que el *"...ministerio supo*

*aprovechar el buen ánimo del Parlamento. El 1° de febrero promulgó la ley de presupuestos y pudo pagar, sin retardo, los sueldos de los funcionarios públicos.*" (RIVAS 1964:243 T.I.).

En otras ocasiones, como sucedió en 1915, el presidente debió hacer "*gestiones especiales*" para conseguir su aprobación: llamó a su "*amigo íntimo*" y superintendente de la Casa de Moneda y consejero de Estado, Antonio Orrego, y le solicitó que conversara con algunos parlamentarios, para "*...exponerle los perjuicios que ocasionaba a la administración el retardo en el despacho de la ley de presupuestos...*" y les pidiera, a la minoría obstruccionista, su apoyo. A cambio, él se comprometía a velar por la corrección de las próximas elecciones (RIVAS 1964:514).

Si a esos atrasos se agrega la posibilidad que las cámaras tenían de adicionar suplementos, sin necesidad de señalar la fuente de recursos, se tendrá el cuadro completo de la lógica con que se manejaba el presupuesto nacional.

En ese contexto, quizá existía más de una relación entre dicho manejo y la advertencia que Alejandro Bertrand hizo al entonces Presidente Germán Riesco (1905), al dejar la Dirección de Obras Públicas: "*...ya era un vicio común...*" le señaló, "*...aceptar el Fisco la propuesta más baja, sabiendo el agraciado que 'casi invariablemente' se conseguía elevar los montos a posteriori mediante 'toda clase de influencias... (sobre) el personal encargado de fiscalizar... (y) los miembros del Gobierno'.*" (VIAL 1983:415).

Antes que se aprobara, en 1912, la ley que impidió a los parlamentarios hacer adiciones al presupuesto sin señalar la fuente de recursos a utilizar y que restringió la realización de propuestas sólo al período de sesiones de la comisión mixta -antes que éste fuera presentado al Congreso (ANGUITA 1913:437)-, tanto los senadores Mackenna como Mac-Iver hicieron ver los grandes inconvenientes que esos suplementos tenían. Este último recordó, a modo de ejemplo, como un puente realizado en el río Maule, "*...contratado primitivamente en 33.000 libras esterlinas, llegaba ya a las 75.000 con las modificaciones que se le habían introducido posteriormente.*" (DONOSO 1953:188 T.I.).

En la Tabla 4 es posible apreciar las fechas en que fueron aprobados los presupuestos y el número de leyes que cada año establecieron suplementos a los montos aprobados. Al analizarla, se puede ver que en 30 años de aprobaciones presupuestarias, en quince ocasiones se realizó en febrero (lo que significaba dejar impagos sueldos y otros compromisos durante enero), dos veces en marzo, una vez en abril e incluso dos en mayo. Sólo en diez ocasiones, un tercio del período, se consiguió su aprobación durante el mes de enero.

Tabla 4  
Fecha de aprobación del Presupuesto Nacional y leyes suplementarias

| Año  | Fecha de aprobación | Leyes suplementarias <sup>1</sup> | Año  | Fecha de aprobación | Leyes suplementarias |
|------|---------------------|-----------------------------------|------|---------------------|----------------------|
| 1892 | 25 de enero         | 20                                | 1907 | 25 de enero         | 12                   |
| 1893 | 1 de febrero        | 26                                | 1908 | 11 de enero         | 6                    |
| 1894 | 3 de enero          | 25                                | 1909 | 20 de febrero       | 6                    |
| 1895 | 6 de febrero        | 10                                | 1910 | 5 de marzo          | 10                   |
| 1896 | 11 de febrero       | 4                                 | 1911 | 1 de febrero        | 8                    |
| 1897 | 22 de febrero       | 2                                 | 1912 | 16 de febrero       | 1                    |
| 1898 | 22 de enero         | 11                                | 1913 | 28 de enero         |                      |
| 1899 | 1 de febrero        | 9                                 | 1914 | 8 de febrero        |                      |
| 1900 | 11 de enero         | 13                                | 1915 | 1 de marzo          |                      |
| 1901 | 19 de enero         | 10                                | 1916 | 5 de abril          |                      |
| 1902 | 22 de enero         | 7                                 | 1917 | 22 de enero         |                      |
| 1903 | 10 de febrero       | 3                                 | 1918 | 10 de mayo          |                      |
| 1904 | 8 de febrero        | 11                                | 1919 | 5 de febrero        |                      |
| 1905 | 3 de febrero        | 3                                 | 1920 | 14 de febrero       |                      |
| 1906 | 13 de febrero       | 3                                 | 1921 | mayo                |                      |

Fuentes: ANGUITA, RICARDO (1912): *Leyes Promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1° de Junio de 1912*, Santiago de Chile: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona (4. T.; T.IV. - 1913), págs. 835-837; T.IV. 1913, 784,785. RIVAS VICUÑA, MANUEL (1964): *Historia Política y Parlamentaria de Chile*, Santiago de Chile: Ediciones de la Biblioteca Nacional, págs. 14, 47, 73, 105, 272, 341, 464, 514 T.I.; 3 T.II. VIAL CORREA, GONZALO (1983): *Historia de Chile (1891-1973). Truinfo y Decadencia de la Oligarquía (1891-1920)*, Vol. II, Santiago de Chile: Ed. Santillana del Pacífico S.A. de Ediciones, págs. 231, 322-323, 590; 1988, 301.

<sup>1</sup> De acuerdo al texto de Manuel Rivas Vicuña las leyes suplementarias habrían sido, en 1892, 23; en 1893, 28; en 1894, 26; y en 1895, 11.

Ello hizo crisis el año 1924, "...corría el mes de agosto de ese año y los presupuestos no estaban aprobados. Las Obras Públicas se paralizaron aumentando la cesantía y el malestar social. Los empleados públicos y militares se pagaban tarde, mal y nunca con duodécimos que recibían mes y medio y dos meses después del que les correspondía, con el consiguiente perjuicio para los comerciantes, propietarios e industriales que tenían relaciones económicas con ellos." (ALVAREZ 1936:235).

El absurdo, sin embargo, fue mucho más allá: mientras los empleados públicos (y entre ellos los militares) esperaban hacía meses sus sueldos, devaluados por la creciente inflación, desde el once del mismo mes se discutía en el senado, la -ya por la cámara de diputados aprobada- ley de dieta parlamentaria (VIAL 1988:371).

Aunque esa forma de manejar los bienes y recursos públicos fue objeto de críticas, las oligarquías, prisioneras de la propia lógica con que enfrentaban el monopolio estatal, no hicieron nada para modificar su accionar.

Como se señaló más arriba, Mackenna lo hizo ver hacia 1912, representando la situación en la *"...inestabilidad ministerial, en la carencia de planes administrativos, en la desorganización de muchos servicios públicos..."* y también en *"...las modificaciones escandalosas que se hacían en los contratos de obras públicas..."* (DONOSO 1953:188 T.I.).

Y no fue él ni el primero, ni el único, ni mucho menos el último que denunció la situación. También lo hizo otro conocido, y ya mencionado, testigo y miembro del "juego veneciano", Alberto Edwards: *"Los Congresos, para llenar las más premiosas necesidades locales que los Municipios no querían o no podían satisfacer, dictaban sin orden ni método algunas disposiciones de carácter enteramente transitorio y fragmentario, ya para proveer de caminos y policía a los campos, o de agua potable y alcantarillas a los pueblos, ya con otros fines análogos. Todo ello resultaba por necesidad incompleto, mal organizado y dispensioso..."* (EDWARDS 1928:209).

El propio Ministro de Hacienda de 1912 dejó para la posteridad una anécdota muy citada por los historiadores. Cuando preparaba la propuesta de presupuesto para 1913, *"...llamé al director de contabilidad para pedirle los datos que me debían servir para la exposición de las finanzas, éste funcionario me respondió:*

*- ¿Cómo la quiere, Su Señoría, con déficit o sin déficit?*

*En medio del estupor que me produjo esta respuesta me dominaba la idea de pedirle inmediatamente la renuncia o de solicitar la autorización al Senado para separarle; pero me detuvo el pensamiento de que aquel competente funcionario era sólo quizá una víctima del régimen.*

*- Sólo quiero la verdad -le respondí."* (RIVAS 1964:318 T.I.).

Lo había dicho, de otra manera, algunos años antes que el ministro Rivas escribiera sus Memorias, Luis Alberto Canales, quien logró conquistar *"...renombre de austeridad, de competencia y virtud en su larga carrera de fiscalizador de las rentas públicas."* (FIGUEROA 1974:337 T.II.). Y su vasta experiencia en la administración estatal le permitía decirlo con autoridad: desde 1902 había sido inspector de tesorerías municipales, trabajado en múltiples comisiones reorganizando diversos servicios municipales y escrito numerosos artículos y libros respecto al funcionamiento de éstos (FIGUEROA 1974:337 T.II.). En su obra más conocida, publicada en 1923, *El régimen económico del Estado y la administración de la Hacienda Pública*, consigna los siguientes párrafos, que permiten tener una visión más exacta de las implicancias de la lógica estatal oligárquica: *"La administración actual no es obra del administrador, es obra del Parlamento y tiene todas las características de un trabajo hecho a retazos, sin plan, sin método, a medida que se presentan las necesidades del*

*servicio, o más frecuentemente, tan pronto como el ejercicio del poder o la influencia en la administración permite cumplir los compromisos contraídos en las luchas electorales.*

*Las leyes orgánicas de los servicios son escasas, las atribuciones de los funcionarios se encuentran mal definidas en numerosos reglamentos, decretos e informes que se contradicen entre sí y que forman un galimatías de disposiciones que nadie puede comprender ni se aventura a estudiar.*

*Lo que decoramos con el pomposo nombre de leyes de organización, son en general leyes de aumento de sueldos de alguna repartición pública sometidas a periódica revisión, ya por el descenso de la moneda, ya por la consiguiente carestía de la vida, ya por la desnivelación que una ley produce respecto de los sueldos establecidos para otra repartición.*

*La provisión de los cargos públicos no se sujeta ni a leyes, ni a reglamentos de ninguna especie. Hay una fuerza que predomina sobre todas las consideraciones del buen servicio, de la preparación del personal, de los méritos de los postulantes: es el empeño político.*

*El personal de la Administración Pública se improvisa y esta improvisación pretende invadir hasta aquellas ramas del servicio que por su propia naturaleza requieren una preparación técnica.*

*Penden de la consideración del Congreso diversos proyectos sobre establecimiento de un Estatuto Administrativo; pero ellos han cedido lugar en otro tiempo a simples leyes de aumentos de sueldos." (URZUA 1970:113).*

Así, de un extremo a otro se repetieron las quejas por la forma en que eran utilizados los bienes y recursos públicos. Sin embargo, tampoco en este caso (y lo más probable es que en su concepción del Estado, empleos, bienes y recursos no hayan sido más que una sola y misma cosa) las oligarquías escucharon ni mucho menos alteraron su forma de interpretar y desempeñarse al interior del Estado. En el fondo, eran prisioneras de su propia lógica estatal.

### c) Aristocratización y patrimonialización

Como se mencionó más arriba, dos elementos centrales caracterizaron la forma en que las oligarquías chilenas de fines del siglo XIX y comienzos del XX concibieron y se desempeñaron en el Estado. Por una parte, la supuesta superioridad moral y cultural de que estaban imbuidas, derivada de su pretendido pasado aristocrático, que se plasmaba en su autodenominación como "*clases superiores*" o "*clases dirigentes*" (CABERO 1926:109-110;



ENCINA 1978:55; ZEGERS 1911:24; entre otros) y en la que encontraban justificación para su monopolio. Por otra, la percepción del Estado como una prolongación de su patrimonio.

Primero dicha justificación fue de hecho: las oligarquías criollas dirigieron las guerras de independencia y después monopolizaron la institucionalidad estatal republicana. Desde ahí en adelante, y en especial a partir de 1891, la *"dirección de los destinos del país"*, quedó a su cargo. Ello, según su propio juicio, con justa razón, ya que tan compleja tarea no podía estar en manos de cualquiera, sino sólo en las de aquellos cuya superioridad los habilitaba para desarrollarla bien. Es decir, en las de los miembros de los distintos grupos oligárquicos, que constituían *"la sociedad"*. Los demás -*"el pueblo"*-, no poseían *"...las dotes intelectuales ni la instrucción necesaria para escapar a las necesidades inmediatas de la vida, y elevarse a las concepciones abstractas de la ciencia y la política..."* (AMUNATEGUI 1932:167). Entonces, por la misma razón que eran excluidos, les eran asignadas -en el imaginario de las oligarquías- otras funciones: laborales, electorales, militares. *"Entretanto, la sociedad y el gobierno llevan sobre su conciencia la obligación de atender a la vida y a la salud de las clases pobres."* (AMUNATEGUI 1932:169)

De ese modo, en el transcurso del siglo XIX, *"la sociedad"* y *"el gobierno"*, se hicieron sinónimos. Como se mencionó, lo eran desde antes de 1891 en el hecho; pero también lo fueron en el imaginario: sólo las *"clases superiores"*, los herederos del pasado aristocrático español (o europeo en general), se consideraban preparados para hacerse cargo de tan delicadas funciones.

Sin embargo, ya a fines del siglo XIX, la antigua *"sociedad aristocrática"* se vió invadida por *"nuevos ricos"*. Como señaló Luis Orrego Luco a comienzos del siglo siguiente, al referirse a las características de *"la sociedad"* (de *"buen tono"*, por supuesto): *"La sociedad chilena se compone de oligarquía mezclada con plutocracia, en la cual gobiernan unas cuantas familias de antiguo abolengo unidas á otras de gran fortuna, transmitiéndose, de padres a hijos, junto con las haciendas, el espíritu de los antiguos encomenderos ó señores de horca y cuchillo que dominaron al país durante la conquista y la Colonia como señores soberanos."* (ORREGO 1908:15 T.I.).

Los *"nuevos ricos de turbia mirada..."* (EDWARDS 1997:29) irrumpieron ávidamente en *"la sociedad"*. Remataron, en el Teatro Municipal, palcos que hasta ese entonces habían sido de antiguas familias provocando *"...verdadero escándalo..."* (RIESCO 1950:19), asistieron al *Club Hípico*, especularon en la *Bolsa*. Como se quejaba Teresa Iturrigorriaga, la arruinada aristócrata protagonista de *La Chica del Crillón*: *"La sociedad moderna no resiste contra la gente que tiene plata para comprarse la entrada: primeramente, los acepta en el*

*Club de la Unión; después, en el de Golf, y más tarde en los salones donde se juega bridge."* (EDWARDS 1997:55).

Eran, en el fondo, las historias del turco Abukader y de la familia Cepeda, narradas por Joaquín Edwards en la citada novela. El primero, luego de hacer fortuna vendiendo ropa interior y de inventar "*...el corsé tricolor para las chinongas...*", decidió retirarse de los negocios, trasladarse a la capital y "*...poner casa en la Avenida República.*" (EDWARDS 1997:26). Quería casar a su hija, Zulema, porque ya rico sólo le faltaba -como ironizó el autor- un "*peyido*". Y un "*buen*" apellido sólo se encontraba en "*la sociedad*".

La señora Cepeda, por su parte, recientemente enriquecida gracias a las especulaciones bursátiles de su marido, también ambicionaba ingresar a "*la sociedad*". Afirmaba, además, que no debía llamarse Cepeda a secas, sino que su apellido debería escribirse "*Sánchez de Cepeda y Ahumada*"; incluso en una oportunidad señaló que "*...cuando publique mi libro firmaré así para hacer pesar el rumor solemne de la historia...*" (EDWARDS 1997:45).

También era la historia del doctor Morán, quien "*...experimentaba complacencia al manifestar relaciones de intimidación con esa familia distinguida (los Sandoval); cierto airecito de vanidad satisfecha, la satisfacción de sentirse parte integrante ó complemento del círculo en boga. Había conseguido levantarse de una posición obscura y modesta á otra expectable, sin ayuda ni protección de parientes, y lo que es más extraordinario, sin talentos profesionales de ninguna especie, á fuerza de amabilidades y de tacto, sacando á bailar á feas en las fiestas, acompañando mamáes, buscando abrigos, siempre fino, siempre sonriente. Ahora, ya dado á conocer en salones, tenía su pequeña clientela, pues en la lucha por la alta sociedad, hasta existen personajes y familias que consultan y llaman á un facultativo por ser 'el médico de las Sandoval'.*" (ORREGO 1908:112-113 T.II).

Mucho más verídica que esas historias fueron, sin duda, las de Eduardo Charme y Antonio Viera Gallo. El primero coronó sus logros económicos con su elección senatorial en 1903 (que fue sólo el inicio de sus "*...éxitos parlamentarios y ministeriales*"), al alero del partido Liberal Democrático (FIGUEROA 1974:526-527 T.II.). Hasta años antes de esa fecha había sido un "*Médico de poco fuste, (que) ...había ejercido su profesión en las salitreras. Allí logró formar una considerable fortuna y regresó al sur a invertirla en valiosos fundos, algunos de los cuales tenían influencia electoral. Ayudó eficazmente a Riesco en su elección y éste había cultivado su amistad inclinando a su favor al electorado de Colchagua, que le envió al Senado.*" (RIVAS 1964:89 T.I.).

Por su parte, el abogado Viera Gallo, que incluso sería durante un par de semanas de 1920 Ministro de Hacienda, "*...se había encumbrado socialmente..*" y durante la huelga de

Santa María de Iquique, en 1907, "*...llevaba la voz cantante de las compañías salitreras...*" (LAFERTTE 1971:51). Pero antes de llegar a su posición, en la que "*...descolló por su brillante oratoria...*" (FIGUEROA 1974:1066 T.V.), de ingresar al Partido Nacional y de ser diputado, había sido sólo "*...un abogado de origen humilde, hijo de un ebanista serenense.*" (LAFERTTE 1971:51).

Por eso su padre entristeció cuando José Santos González Vera -sin duda uno de los escritores más notables del siglo XX chileno- le contó que se había hecho anarquista, ya que el "*...hubiese preferido que fuera socialista, porque en un partido, aseguró, una persona asciende. Estaba un tanto derrotado y aunque parecía no estimarme, a su modo deseaba mi bien.*" (GONZALEZ 1964:47).

Es decir, desde fines del siglo XIX, ya no sólo los antiguos descendientes de la aristocracia hispano-criolla "*distraían los ocios de la opulencia*" en el "*juego veneciano*", también lo hacían aquellos que intentaban suplir el abolengo con la riqueza y la ostentación. Por la misma razón que "*la sociedad*" y "*el gobierno*" se hicieron sinónimos, los "*nuevos ricos de turbia mirada*" compraron con igual vehemencia los palcos en el Teatro Municipal y los sillones de las cámaras. "*En Chile, por tradición hereditaria, un cargo público, un asiento en las Cámaras, equivalía a un título de nobleza; y el patriciado no ahorraba el dinero por conseguirlo. El cohecho electoral alcanzó proporciones monstruosas; hubo "senaturías" que costaron un millón. Y estas sumas se derrochaban, las más de las veces, sin que en ello interviniera el fanatismo ideológico, ni propósitos de lucro personal. El patricio chileno quería atávicamente ser el dueño de casa, como ya lo mostrara en 1810.*" (EDWARDS 1928:192).

Es decir, muchos compraban "*...asientos en las Cámaras por los mismos motivos que sus padres compraron títulos bajo la colonia.*" (EDWARDS 1928:193).

Así, las oligarquías -tanto las que se arrogaban un origen aristocrático como las que no lo tenían- compartieron "*la sociedad*" y el Estado. Ambos se transformaron en el espacio social en que se realizaba la igualación entre esos grupos y, sobre todo, la legitimación de aquellos que sólo aportaban con riqueza.

Había quienes no necesitaban rematar un palco en el Municipal ni un asiento en las cámaras para ser reconocidos como parte de "*la sociedad*", porque lo habían sido desde siempre. Como Manuel, en la novela *El Tronco Herido*, quien había "*...sabido resistir hasta ese instante las tentaciones de la política. De aceptarlas, lo que no sería de extrañar, llegaría, por cierto, a las más altas cumbres, pues era inteligente y le valía, además, el poder de cuantiosa riqueza honradamente habida.*" (ORREGO 1929:24).

Pero había otros que sí lo necesitaban, de lo contrario quizá nunca llegarían a ser considerados como iguales, a pesar de su fortuna. Ahí el origen de la distinción consignada por Senén Palacios en su novela *Hogar Chileno*. En ella, los ya mencionados diputado Anselmo Molina y juez Prado Ibáñez "...representaban en el sarao de los García la aristocracia i el talento de la administracion pública.

*La aristocracia de la sangre estaría representada dignamente por la familia de Rey i Sandoval, a la que se esperaba con impaciencia para dar principio a la comida."* (PALACIOS 1910:46-47).

A pesar de que Alberto Edwards la pone en un segundo plano frente a las características propias de los "*recién llegados*", era sin duda el peso y "...*el prestigio histórico de la antigua sociabilidad...*" (EDWARDS 1928:207) lo que principalmente provocaba ese fenómeno: los nuevos ricos querían también ser reconocidos como parte de "*la sociedad*".

Las prácticas política, administrativa y legal, entonces, se convirtieron en el puente definitivo. Eran el momento en que, como se dijo, se realizaba la igualación entre aquellos que alardeaban no sólo de su fortuna, sino fundamentalmente de su linaje y aquellos que sólo habían hecho riqueza.

Es decir, en el Chile de fines del siglo XIX y comienzos del XX, el acceso al monopolio estatal no era un proceso motivado sólo por el deseo de llegar a un lugar de privilegio en la administración y producción de la realidad social, era un mecanismo de ascenso social. En una palabra, acceder a las prácticas política, administrativa y legal, aristocratizaba.

Y desde hacerse parte de ese proceso de aristocratización, a convertirse en presa de la lógica estatal oligárquica y patrimonializar individual o grupalmente lo que su monopolio les ponía a disposición, había una distancia mínima.

## II. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Hasta aquí se ha mencionado incesantemente al Estado Excluyente y la lógica con que éste era manejado por los grupos oligárquicos, sin embargo, no se han hecho una descripción y análisis de su estructura administrativa, ni de su funcionamiento.

Son esos aspectos los que se intentará abordar a continuación. Por supuesto, dada las dimensiones que esta tarea podría alcanzar, se la ha circunscrito a algunas áreas bastante específicas. En otras palabras, no es el objetivo de este capítulo hacer una descripción

exhaustiva de la estructura y funciones estatales, sino caracterizarlas y analizarlas de modo general a fin de poder formarse una imagen concreta de lo que se está hablando al referirse al Estado Excluyente.

a) Organicidad, dimensiones y costos

El Estado Excluyente fue inaugurado con una fuerte crítica a su organicidad y, en especial, a las dimensiones y costos que éste había llegado a alcanzar en la época de Balmaceda. Por lo mismo, los triunfadores de la revolución del 91 comenzaron una serie de iniciativas destinadas a redimensionar la administración pública y devolverla a los niveles que ellos consideraban sensatos. Es lo que algunos autores han llamado *La Reforma Liberal de 1892* (ARGOMEDO y CASANOVA 1991).

Sin embargo, determinar efectivamente los grados de inorganicidad en el funcionamiento estatal no es una tarea menor y, sin duda, demanda un esfuerzo muy superior a las pretensiones de este trabajo. Baste, en principio, como prueba de ello, más allá de posibles indicadores concretos, las críticas generalizadas de los contemporáneos presentadas en el punto anterior.

Y si las críticas de quienes impulsaron la fracasada reforma liberal del 92 no eran - como señalan los autores antes mencionados- "*objetivas*", sino que se enmarcaban dentro de un intento por reducir el poder presidencial e implementar un proyecto específico de Estado (ARGOMEDO y CASANOVA 1991:42-43), las de los años posteriores, debido a su amplia gama y variado origen, sí podrían asumirse como con un mayor grado de "*objetividad*".

Por lo demás, como se vió, en manos de los diversos grupos oligárquicos y presa de esa específica lógica administrativa, el Estado se convirtió en un verdadero botín, que aseguraba a través de la asignación -en todos los niveles- de puestos de trabajo, el resguardo de sus distintos intereses.

A partir de esas premisas, entonces, es posible afirmar que el Estado Excluyente se fue transformando en un conjunto relativamente inorgánico de reparticiones, con un precario equilibrio financiero. Con esto, sin embargo, no se quiere decir que no funcionaran o no lograran articularse entre ellas para desarrollar determinadas tareas, sino que su creación y

organización pasaba más por atender requerimientos coyunturales que por planificaciones de mediano o largo plazo, lo que implicaba crecimientos y costos irregulares e imprevistos<sup>28</sup>.

Es necesario, además, antes de iniciar éste análisis, no olvidar lo señalado en el capítulo anterior respecto a las esferas de acción que las oligarquías consideraban propias del Estado, que eran bastante restringidas y que, en alguna medida, tenían que ver con el liberalismo europeo decimonónico. Básicamente, su funcionamiento se amparaba en la premisa de intervenir sólo cuando la iniciativa particular parecía insuficiente. Como ya se mencionó: *"Además de la defensa del territorio y de la mantención del orden público compete administrar unos pocos servicios, tales como correos y postas, vialidad, aduanas, oficialización de documentos, acuñación de moneda, etc. He aquí la esfera de lo estatal. De suerte que la potestad del mandatario se ejerce sobre un mínimo de aspectos de lo social."* (BARROS y VERGARA 1978:25-26).

De ahí, por ejemplo, que no existiera -ni tuviera porque hacerlo- fomento industrial o protección a la industria de manera sistemática, sino sólo a través de algunos apoyos parciales y coyunturales (liberación de aranceles aduaneros para algunas productos que pudieran favorecer la producción nacional, impuestos a otros que pudieran competir con ella). También en ese ámbito, más que definiciones ideológicas claras, predominó el pragmatismo (HURTADO 1984:38); probablemente, orientado por intereses específicos de los distintos grupos oligárquicos.

## b) Estructura y plantas de funcionarios

La Constitución de 1833 establecía el esquema básico de la estructura estatal y los aspectos generales de su funcionamiento. En primer lugar contemplaba un Congreso Nacional, compuesto de una cámara de Diputados y otra de Senadores. En el caso de la

---

<sup>28</sup> Un buen ejemplo lo constituyó el nombramiento que hizo Arturo Alessandri al padre de su *"ahijado"* y secretario personal: cuando, en 1912, llegó a la cartera de Hacienda le asignó, en atención a los servicios prestados y a su mal estado de salud, el cargo de Inspector de Oficinas Fiscales. *"Se trata..."* -le dijo- *"...de un cargo de mucha responsabilidad, pero de cómodo desempeño, pues no tendrá que asistir diariamente a una oficina y, en cambio, deberá viajar de vez en cuando, lo que le servirá de entretenimiento y solaz."* (OLAVARRIA 1962:34). Como recordó el propio hijo del beneficiado en sus Memorias, ello sucedió un par de años antes de partir a Santiago, cuando después de quedar cesante, Fernando Lazcano, por iguales razones, *"...ejerció sus poderosas influencias ante el Consejo de la Caja Nacional de Ahorros para que se creara una repartición en Curicó y se designara a mi padre como agente o gerente de ella."* (OLAVARRIA 1962:30 T.I.). Actos como esos, por supuesto, eran considerados como *"...un noble ejemplo de gratitud y lealtad..."* (OLAVARRIA 1962:34 T.I.). Años después, luego de dejar la secretaría de Alessandri, él mismo sería beneficiado con el nombramiento en la Dirección de Correos y la consiguiente *"...buena renta..."* (OLAVARRIA 1962:179 T.I.).

primera su número de miembros era variable, ya que consideraba como factor proporcional para su elección los habitantes de cada departamento; los senadores, en cambio, serían veinte (VALENCIA 1951:164-165 T.I.).

En seguida establecía la existencia del Presidente de la República y los Ministros del Despacho; cuyo número sería determinado por ley (VALENCIA 1951:170, 175 T.I.). Había, además, un poder judicial, con categorizaciones como tribunales superiores, jueces letrados de primera instancia, jueces de comercio, "*...alcaldes ordinarios y otros jueces inferiores...*" (VALENCIA 1951:164-165 T.I.), pero no daba mayores especificaciones sobre la estructura administrativa de ese "*poder judicial*".

Existía una línea de autoridades y reparticiones de dependencia directa del Presidente y que tenían a su cargo la administración del territorio: Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores (encabezaban, respectivamente, las provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos). Por último se encontraban las Municipalidades, ubicadas en cada capital de departamento y que tenían un número de regidores proporcional a la población respectiva.

Había otras entidades como la Comisión Conservadora y el Consejo de Estado; la primera de ellas se componía de siete senadores en ejercicio que cumplían diversas funciones durante el período de receso del Congreso. El Consejo de Estado consideraba, entre otros, a dos ex ministros y dos ex Intendentes, Gobernadores o miembros de Municipalidades; sus demás miembros pertenecían a alguna repartición estatal<sup>29</sup>.

Ese era el esquema central del Estado chileno establecido por la Constitución de 1833. Evidentemente, el mayor número de dependencias estatales y, por lo tanto, de demanda presupuestaria, derivaba en línea directa del Presidente de la República<sup>30</sup>.

El 16 de marzo de 1887, se dictó una ley que reorganizó los Ministerios, estableciendo siete reparticiones: Interior; Relaciones Exteriores y Culto; Justicia e Instrucción Pública; Hacienda; Guerra; Marina; Industria y Obras Públicas. Además, señalaba en detalle, las funciones de cada una, los principales cargos y sueldos (ANGUITA 1912:15-19 T.III.; URZUA 1970:105-110). Sin contar Ferrocarriles, que en 1912 fue transformado en un Ministerio autónomo, se llegó al año 1924 prácticamente con las mismas carteras

---

<sup>29</sup> También consideraba un "*...eclesiástico constituido en dignidad*" (VALENCIA 1951:176 T.I.), pero en aquella época el Estado y la iglesia se encontraban ligados administrativa y financieramente.

<sup>30</sup> Una objeción se podría hacer a este esquema: que el trabajo de los diputados y senadores era gratuito, y que, por lo mismo, en rigor no constituían parte de la administración estatal. Si bien ello es cierto, no lo es menos el que todos los costos asociados al funcionamiento del Parlamento (incluidos honorarios cuando los diputados y senadores se constituían en alguna comisión) eran cancelados con el presupuesto nacional (ARGOMEDO y CASANOVA 1991:16). Desde 1925 en adelante, con la fijación de la dieta parlamentaria, también esos antiguos "*servidores públicos*" pasarán de manera definitiva a transformarse en "*funcionarios públicos*".

ministeriales: Interior; Relaciones Exteriores, Culto y Colonización; Justicia; Instrucción Pública; Hacienda; Guerra; Marina; Industrias y Obras Públicas.

Ello, sin embargo, se expresó de otra manera si se analizan las modificaciones sufridas por los distintos servicios que componían dichas carteras.

La Constitución asignaba al Presidente de la República la atribución de nombrar todos los cargos de su línea de mando. También nombraba a los magistrados y jueces, a propuesta del Consejo de Estado, y proveía "*...los demás empleos civiles y militares, procediendo con acuerdo del Senado, y en el receso de éste, con el de la Comisión Conservadora...*" (VALENCIA 1951:173 T.I.). Dicha atribución fue usada discrecionalmente por los presidentes hasta la revolución de 1891 en que, de hecho, y amparado en la misma Constitución, el Congreso pasó a tener mayor ingerencia en los nombramientos. Ello, gracias a la reinterpretación que los grupos oligárquicos hicieron de la Carta del 33, y que les permitió, además, transitar sin más de un sistema presidencial de gobierno al conocido parlamentarismo criollo. En él, como es sabido, los ministros -y la cadena de nombramientos que éstos traían consigo- debían contar con la venia de los parlamentarios para mantenerse en funciones.

Las atribuciones asignadas por la Constitución al Congreso, que facilitaron esa reinterpretación y permitieron su mayor intervención en el nombramiento de los funcionarios fueron dos: el punto tres del artículo treintaisiete establecía que sólo en virtud de una ley se podía: "*Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en tiempos de paz y guerra.*" (VALENCIA 1951:166 T.I.). El punto diez del mismo artículo lo facultaba para: "*Crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones; dar pensiones, y decretar honores públicos a los grandes servicios.*" (VALENCIA 1951:166-167 T.I.)

Ambas atribuciones, y sin duda la segunda más que la primera, contribuyen a explicar porqué fue posible institucionalmente el desarrollo de la lógica estatal oligárquica: ellas abrían la puerta a la intervención de los distintos grupos en la estructura administrativa del Estado; lo demás, sólo era llegar a acuerdo en las modificaciones a realizar.

A partir de esa fecha, ya no fue sólo el presidente (y su respectivo grupo) quien definió las características del Estado y, sobre todo, quienes serían sus funcionarios, sino que fueron los distintos grupos oligárquicos, y éstos no sólo comenzaron a entrar "*...a saco en el presupuesto*" (VIAL 1981:570), sino que también, como se dijo, "*...tomaron por asalto (...) la burocracia del Estado.*" (VIAL 1981:594).



Resulta sumamente complejo determinar los significados concretos de dicha lógica, ya que no existen indicadores de requerimientos sociales que puedan servir de referentes para evaluar si el crecimiento y modificación de la estructura estatal estaba acorde con ellos. Sin embargo, es posible realizar una secuencia de aproximaciones parciales que pueden permitir avanzar en ese sentido.

Un estudio que analiza tendencias de cambio en los servicios estatales, consigna el cuadro que se presenta en la Tabla 5, intentando dar cuenta, a nivel general, del volumen de dichas modificaciones.

Tabla 5  
Modificaciones en los Servicios Públicos en distintos períodos

| Períodos   | Número de nuevos servicios | Servicios cuyas plantillas fueron reorganizadas | Reorganizaciones de servicios |
|--|----------------------------|---|-------------------------------|
| Post-Independencia y Gobiernos Conservadores     |                            |   |                               |
| 1818-1821  | 15                         | 4   | -                             |
| 1822-1861  | 18                         | 13  | -                             |
| Institucionalización de la Política de Coalición |                            |   |                               |
| 1862-1890  | 8                          | 28  | -                             |
| 1891-1924 <sup>1</sup>                           | 17                         | Toda la administr.                              | -                             |

Fuentes: LOPEZ P., RAFAEL (1975): "Una explicación sociológica del cambio administrativo: Chile, 1812-1970", en: *Documentación Administrativa* Nr. 168, Noviembre-Diciembre, Madrid, España, págs. 73. URZUA VALENZUELA, GERMAN y GARCIA BARCELATTO, ANAMARIA (1971): *Diagnóstico de la Burocracia chilena (1818-1969)*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica, pág. 45.

<sup>1</sup> López señala para éste período, sólo 11 nuevos servicios creados, utilizando como fuente otro libro de Urzúa, publicado un año antes al consignado en este texto.

Como se aprecia en la Tabla 5, durante el período en estudio no hubo ningún servicio estatal que escapara a cambios en su estructura.

Otra fuente permite enfocar el mismo tema desde otro punto de vista: en 1880 había, distribuidas en los seis ministerios existentes, un total 41 reparticiones; en 1900, en siete ministerios había 45, y en 1919, en 8 ministerios había un total de 70 (HUMUD:1969:248-253). El promedio, entonces, de reparticiones por ministerio subió de 6,8 en 1880, a 8,8 en 1919.

Un indicador que dimensiona ese mismo fenómeno de otro modo, es el aumento del número de funcionarios durante el período. Como se vió más arriba, la distribución de puestos en la administración pública constituía un elemento central de la lógica estatal oligárquica,

pero ello no necesariamente se expresaba en la modificación o creación de servicios, ya que muchos de éstos pudieron sólo aumentar el número de sus contrataciones.

Para dimensionar el crecimiento de las plantas de funcionarios se puede analizar la Tabla 6, elaborada para los años 1880, 1900 y 1919.

Tabla 6  
Aumento y crecimiento porcentual de los funcionarios estatales 1880-1919

| Dependencia                            | Funcionarios (no contiene el ejército) |                   |                            |               |                            |
|--|--|-------------------|----------------------------|---------------|----------------------------|
|  | 1880                                   | 1900 <sup>1</sup> | % Crecimiento<br>1880-1900 | 1919          | % Crecimiento<br>1900-1919 |
| Presidencia                            | 6                                      | 5                 | -16,7                      | 8             | 60,0                       |
| Congreso                               | 191                                    | 170               | -11,0                      | 259           | 52,4                       |
| M. del Interior                        | 568                                    | 1.935             | 240,7                      | 13.828        | 614,6                      |
| M. RR.EE.                              | 47                                     | 724               | 1.440,4                    | 813           | 12,3                       |
| M. de Justicia, Culto e<br>Instrucción | 867                                    | 5.948             | 586,0                      | 1.254         | -78,9                      |
| M. de Hacienda                         | 729                                    | 1.564             | 114,5                      | 2.841         | 81,7                       |
| M. de Guerra                           | 255                                    | 1.286             | 404,3                      | 2.160         | 68,0                       |
| M. de Marina                           | 385                                    | 1.045             | 171,4                      | 1.907         | 82,5                       |
| M. de Industrias y<br>Obras Públicas   |  | 242               |                            | 1.308         | 440,5                      |
| M. de Educación                        |  |                   |                            | 3.091         |                            |
| <b>Total</b>                           | <b>3.048</b>                           | <b>12.919</b>     | <b>323,9</b>               | <b>27.469</b> | <b>112,6</b>               |

Fuente: HUMUD T., CARLOS (1969): *El sector público chileno entre 1830 y 1930*, Santiago de Chile: Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, págs. 248-253.

<sup>1</sup> El autor realiza un error en las sumas parciales de los funcionarios, lo que lo lleva a señalar como total de éstos no 12.919, sino 13.119.

De acuerdo a los datos consignados en la Tabla 6, los índices de crecimiento del número de funcionarios estatales fueron: 323,9% entre 1880 y 1900, y 112,6% entre 1900 y 1919. Sin duda dichos crecimientos no sólo tuvieron que ver con la distribución de cargos públicos, sino con la ampliación de algunas funciones -como la educación- y la creación de otras nuevas -como la policía (RIESCO 1950:162-164).

Sin embargo, un indicador puede utilizarse para contrastar dicho aumento: el crecimiento de la población, contenido en la Tabla 7.

Tabla 7  
Aumento de la población 1885-1920

| Censo      | Año 1885  | Año 1907  | % Crecimiento<br>1885-1907 | Año 1920  | % Crecimiento<br>1907-1920 |
|------------|-----------|-----------|----------------------------|-----------|----------------------------|
| Habitantes | 2.507.380 | 3.231.496 | 28,9                       | 3.731.573 | 15,5                       |

Fuente: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA - DGE - (1933): *Sinópsis Estadística de la República de Chile 1933*, Santiago de Chile: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, pág. 39.

Si se considera, entonces, la relación que existió entre el crecimiento de la burocracia estatal (Tabla 6) y de habitantes (Tabla 7), se verá que en períodos similares, las plantas de funcionarios crecieron a un ritmo -en el primero de los casos- más de diez veces superior. Y aunque en el lapso siguiente no llegó a ese extremo, no estuvo muy lejos.

De lo que no queda dudas es que desde fines del siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo siguiente, el Estado no sólo modificó su estructura, sino que, sobre todo, creció en número de funcionarios. Cuánto de ello se debió a la sola lógica estatal oligárquica que proveía trabajo a sus clientelas y cuánto a un intento por satisfacer requerimientos sociales reales, es algo que, al menos en este trabajo, no es posible responder.

### c) El manejo financiero

Un ámbito en que se puede evidenciar con mayor claridad lo que significó la lógica estatal oligárquica en la administración pública, fue el de los recursos estatales.

Desde antes de 1891, el Estado comenzó a vivir de las rentas de exportación del salitre, incluso suprimiendo "...todas las contribuciones que gravaban la riqueza, dejando sólo en pie las de aduanas." (EDWARDS 1928:210). Sin embargo, esa estructura impositiva tuvo serias consecuencias en el equilibrio financiero del Estado, ya que no sólo lo dejó indemne frente a posibles crisis internacionales, sino que ese "...régimen tributario nos ha hecho vivir fuera de la realidad y de toda previsión, fijando los gastos fiscales según la exportación salitrera máxima. Cuando la exportación de salitre ha sido abundante, se han elevado los gastos públicos, los que generalmente quedan fijados por leyes que es necesario cumplir y que por los intereses que crean nadie se atreve después a derogar; cuando disminuye la exportación de salitre se producen déficit que se salvan con empréstitos que elevan el servicio de la deuda pública y por consiguiente los gastos anuales." (CABERO 1926:334-335).

Era quizá esa misma imprevisión la que permitió augurar importantes superávits para los años siguientes al derrocamiento de Balmaceda (1893-1894); los mismos que, aseguraron,

permitirían saldar la deuda flotante. Para cada año se esperaba excedentes del orden de 41 millones de pesos. Poco después, sin embargo, el ministro debió corregir su estimación, señalando que el superávit de 1893 sería sólo de 10 millones. Luego la volvería a corregir: serían apenas 6 millones (VIAL 1983:137-138).

Para revisar el ejercicio presupuestario estatal del período se puede analizar la Tabla 8.

Tabla 8  
Entradas Ordinarias y Gastos Fiscales (en miles de US\$)

| Año  | Entradas Ordinarias | Total Gastos | Saldo     | Porcentaje de gasto en relación al presupuesto |
|------|---------------------|--------------|-----------|--|
| 1891 | 21.025,7            | 38.601,9     | -17.576,2 | 183,6  |
| 1892 | 23.397,6            | 28.047,3     | -4.649,7  | 119,9  |
| 1893 | 23.157,7            | 19.055,7     | 4.102,0   | 82,3   |
| 1894 | 23.253,2            | 18.546,7     | 4.706,5   | 79,8   |
| 1895 | 28.623,4            | 31.699,1     | -3.075,7  | 110,7  |
| 1896 | 28.636,8            | 40.634,1     | -11.997,3 | 141,9  |
| 1897 | 27.916,0            | 29.793,7     | -1.877,7  | 106,7  |
| 1898 | 27.821,6            | 35.883,6     | -8.062,0  | 129,0  |
| 1899 | 33.879,9            | 31.535,6     | 2.344,3   | 93,1   |
| 1900 | 37.008,5            | 37.949,0     | -940,5    | 102,5  |
| 1901 | 33.666,7            | 43.589,5     | -9.922,8  | 129,5  |
| 1902 | 33.202,0            | 42.886,5     | -9.684,5  | 129,2  |
| 1903 | 38.965,0            | 38.443,7     | 521,3     | 98,7   |
| 1904 | 39.790,9            | 46.363,7     | -6.572,8  | 116,5  |
| 1905 | 43.200,8            | 44.075,1     | -874,3    | 102,0  |
| 1906 | 48.372,9            | 50.782,2     | -2.409,3  | 105,0  |
| 1907 | 51.567,5            | 57.050,2     | -5.482,7  | 110,6  |
| 1908 | 46.079,7            | 51.959,9     | -5.880,2  | 112,8  |
| 1909 | 55.199,9            | 58.743,8     | -3.543,9  | 106,4  |
| 1910 | 63.072,2            | 72.288,9     | -9.216,7  | 114,6  |
| 1911 | 60.561,3            | 71.936,7     | -11.375,4 | 118,8  |
| 1912 | 65.761,9            | 84.362,7     | -18.600,8 | 128,3  |
| 1913 | 67.283,3            | 77.404,4     | -10.121,1 | 115,0  |
| 1914 | 53.593,0            | 61.491,5     | -7.898,5  | 114,7  |
| 1915 | 63.516,8            | 63.823,5     | -306,7    | 100,5  |
| 1916 | 85.133,6            | 76.405,9     | 8.727,7   | 89,7   |
| 1917 | 112.551,8           | 101.931,8    | 10.620,0  | 90,6   |
| 1918 | 153.717,3           | 152.852,5    | 864,8     | 99,4   |
| 1919 | 78.677,7            | 105.889,6    | -27.211,9 | 134,6  |
| 1920 | 96.387,2            | 120.200,4    | -23.813,2 | 124,7  |
| 1921 | 51.028,9            | 88.120,6     | -37.091,7 | 172,7  |
| 1922 | 64.265,3            | 88.254,4     | -23.989,1 | 137,3  |
| 1923 | 89.963,0            | 94.466,7     | -4.503,7  | 105,0  |
| 1924 | 90.931,9            | 94.503,3     | -3.571,4  | 103,9  |

Fuente: HUMUD T., CARLOS (1969): *El sector público chileno entre 1830 y 1930*, Santiago de Chile: Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, págs. 167.

En treintaicuatro años de ejercicio presupuestario, sólo en siete ocasiones no se registró déficit; incluidos entre éstos el período de bonanza salitrera que trajo la guerra europea (1916-1818).

Pero de igual manera como esos años generaron inesperados superávits, los años de crisis económica 1907-1908, 1914, 1919-1922, registraron gastos que superaron largamente lo presupuestado.

Ahora, el índice de gasto en relación a las entradas ordinarias arrojó, como promedio durante el período, un 115%; lo que evidencia el nivel de imprevisión con que se administraban las finanzas públicas. Finalmente, dentro del mismo tema, es posible analizar la Tabla 9.

Tabla 9  
Tasa de Crecimiento de los Ingresos y Gastos Fiscales

| Años      | Ingresos | Gastos |
|-----------|----------|--------|
| 1860-1879 | 4,8      | 5,7    |
| 1879-1900 | 4,6      | 3,9    |
| 1900-1913 | 5,2      | 5,6    |
| 1914-1924 | 2,2      | 4,4    |

Fuente: HUMUD T., CARLOS (1969): *El sector público chileno entre 1830 y 1930*, Santiago de Chile: Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, págs. 158

Si bien, como se aprecia en la Tabla 9, los gastos fiscales experimentaron una baja en su crecimiento en el período 1879-1900, desde ahí en adelante continuaron aumentando a ritmos superiores al de los ingresos, lo cual sin duda tenía que ver con la precaria estructura impositiva que atentaba contra la estabilidad del manejo financiero.

Los mecanismos a que se recurrió para intentar saldar el permanente déficit financiero fueron la contratación de empréstitos extranjeros y emisiones de papel moneda. Pero ellos, lejos de terminar de manera definitiva con el problema, se convirtieron en soluciones de coyuntura a las que recurría cada vez que las oligarquías lo consideraban necesario, y que no hacían sino profundizar el desequilibrio.

Los empréstitos tenían una larga tradición: desde los propios inicios del Chile republicano. Sin embargo, la llegada de los últimos años del siglo XIX trajo consigo también el salitre, que significó no sólo mayores ingresos, sino que éste "*...nos hizo un país rico, al cual se prestaba en el exterior con mano abierta. Explotamos alegremente semejante posibilidad. Entre 1885 y 1910 emitimos quince empréstitos internacionales. La deuda externa sumaba 6.650.000 libras esterlinas el año 1885; 9.359.000 el año 1890; 13.730.000*

el año 1895; 17.230.000 al advenir el nuevo siglo; 17.590.000 en 1905 y 25.250.000 para el Centenario. Casi se había cuadruplicado en un cuarto de siglo!" (VIAL 1981:381).

La Tabla 10 detalla la contratación de empréstitos y las emisiones de papel moneda.

Tabla 10

Préstamos externos (en libras esterlinas y dólares) e internos (en moneda corriente) contratados

| Año  | Empréstitos Extranjeros |                | Empréstitos Internos y Emisiones |                 |
|------|-------------------------|----------------|----------------------------------|-----------------|
|      | Número                  | Monto Total    | Deudas                           | Capital Nominal |
| 1892 | 1                       | £ 1.800.000    |                                  |                 |
| 1893 | 2                       | £ 779.000      | Vales de Tesorería               | \$ 8.901.728    |
| 1894 | 1                       | £ 200.000      |                                  |                 |
| 1895 | 1                       | £ 2.000.000    |                                  |                 |
| 1896 | 2                       | £ 4.265.000    |                                  |                 |
| 1898 |                         |                | Emis. de Papel Moneda            | \$ 50.000.000   |
| 1903 | 1                       | £ 1.350.000    |                                  |                 |
| 1904 |                         |                | Emis. de Papel Moneda            | \$ 30.000.000   |
| 1905 |                         |                | Tratado de Paz                   | \$ 6.500.000    |
| 1906 | 1                       | £ 3.700.000    | Emis. de Papel Moneda            | \$ 40.000.000   |
| 1907 |                         |                | Emis. de Papel Moneda            | \$ 30.000.000   |
| 1908 | 2                       | £ 6.913.138    |                                  |                 |
| 1909 | 1                       | £ 3.000.000    |                                  |                 |
| 1910 | 4                       | £ 12.780.000   |                                  |                 |
| 1916 |                         |                | Edificación Escolar              | \$ 6.000.000    |
| 1918 |                         |                | Terrenos Quinta Normal           | \$ 550.000      |
| 1921 | 2                       | £ 2.482.500    | Canalizac. del Mapocho           | \$ 6.100.000    |
| 1922 | 1                       | £ 2.809.000    |                                  |                 |
| 1922 | 1                       | U\$ 18.000.000 |                                  |                 |
| 1923 |                         |                | Población Obrera Thno.           | \$ 3.800.000    |

Fuente: HUMUD T., CARLOS (1969): *El sector público chileno entre 1830 y 1930*, Santiago de Chile: Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, págs. 73-78.

A la Tabla 10 hay que agregar, además, las emisiones emergencia, realizadas durante el período 1912-1925, compuestos de Vales del Tesoro y Billetes Fiscales -ambos garantizados con bonos y salitre- que llegaron a un total de 1.349.778.440 pesos (FETTER 1937:148).

De acuerdo a datos entregados por Carlos Humud, descontando los pagos ya hechos, se llegó al año 1920 con una deuda interna que alcanzaba a U\$ 16.605.500, mientras, la deuda externa era, el mismo año, de U\$ 98.955.400. Así, el total de la deuda pública en circulación alcanzó a U\$ 115.560.900, es decir, a 1,2 veces las entradas estatales ordinarias, que llegaron ese mismo año a U\$ 96.387.200 (HUMUD 1969:207-210).

Como es posible apreciar, la lógica estatal oligárquica generó una forma de manejar el Estado, en la que no sólo se tenía como referencia para tomar decisiones, criterios estrictamente administrativos. Requerimientos personales y grupales llevaron a ampliar las plantas de funcionarios, a emitir empréstitos y papel moneda (y en general a manejar el presupuesto nacional), en volúmenes y con periodicidades que lo mantuvieron en permanente déficit. Con ello no sólo se hizo del Estado una estructura administrativa sujeta a las veleidades de la lógica estatal oligárquica, sino que se traicionó el proyecto de reforma con que nació el Estado Excluyente.

Al respecto, quizá, venga al caso citar las palabras finales del excelente trabajo de Argomedo y Casanova. Los triunfadores de la revolución del 91, como se señaló, se enfrascaron en la reforma del Estado, que, a juicio de ellos, había crecido desmedidamente durante la época de Balmaceda. El resultado de esas discusiones fue la creación, a mediados de noviembre de 1892, de la "*Comisión Reorganizadora de los Servicios Públicos*", que tendría por objetivo estudiar la disminución de costos y, en general, del tamaño del Estado (ARGOMEDO y CASANOVA 1991:15-17).

Sin embargo, también la "*...Comisión Reorganizadora se perdió en los años iniciales del régimen parlamentario. Infructuosamente se han buscado los detalles de su fracaso, pues de lo que no cabe duda es que fracasó. La mejor prueba de ello es que en 1900 la estructura interna del Estado era básicamente la misma, y, lo que es más indicativo, el ritmo de incremento del gasto y de la burocracia civil había llegado a tasas similares -aunque menores- a las del gobierno de Balmaceda.*" (ARGOMEDO y CASANOVA 1991:70).

Fue, probablemente, la propia lógica estatal oligárquica la que hizo naufragar el intento de reducir el Estado, sobre todo, después que éste ya no estaba sólo en manos del Presidente de la República, sino que había pasado a ser el botín de todos los grupos oligárquicos.

Desde ahí en adelante, no sólo las contrataciones de funcionarios tuvieron un alto grado de arbitrariedad, también el manejo del presupuesto estatal presentó significativos niveles de imprevisión y un precario equilibrio. Sin duda, ello también tuvo relación con la lógica estatal oligárquica: Chile, desde fines del siglo XIX se había vuelto un país rico, que, gozando del monopolio mundial del salitre, podía darse el lujo de liberar a sus habitantes de cargas impositivas y vivir sólo de las rentas del "*oro blanco*". Sin embargo, la dependencia del mercado internacional, sumada a la intromisión sistemática -al menos hasta la ley de 1912- de los congresales en el presupuesto, a la irregularidad de las políticas ministeriales

(recuérdense las rotativas de éstos) y a la falta de planificaciones de largo plazo, hicieron que las finanzas públicas vivieran en permanente déficit.

Pero lo peor no fue, sin duda, ni la precariedad del equilibrio presupuestario, ni el permanente déficit, sino las consecuencias que ello tuvo en otros sectores de la población. La forma en que las oligarquías administraron el Estado y, por ende, desarrollaron políticas económicas y monetarias, tuvo como consecuencia la devaluación sistemática de la moneda y una escalada inflacionaria que hizo crisis en los albores de los años veinte del nuevo siglo. Las oligarquías, sin embargo, no se enteraban de los estragos que ambas cosas causaban en el resto de la población, y si lo hacían, no les interesaba. Ellas gozaban los beneficios de su monopolio, sin intuir siquiera la profunda crisis en que éste, desde hacía años, se estaba sumiendo.

### III. DESOBEDIENCIA ORGANIZADA Y CAIDA DEL ESTADO EXCLUYENTE

Hablar, como lo han hecho algunos autores, de "*crisis de legitimidad del Estado*" durante el período en estudio (SALAZAR y PINTO 1999:41), es tan equívoco como suponer que entre "*la sociedad*" y los "*rotos*" hubo consensos doctrinario, político y social (VIAL 1981:850).

No hubo "*crisis de legitimidad*" exactamente por la misma razón que no hubo consensos, ni ruptura de éstos: los grupos oligárquicos no llegaron a acuerdos con el resto de la población acerca de la forma cómo debían estructurarse las prácticas política, administrativa y legal, y ésta no concluyó voluntariamente obedecer la naciente institucionalidad republicana (excepto quizá algunos escasos sectores que se hicieron "*clientes*" de las oligarquías). Y como para que algo entre en "*crisis*" es necesario que antes haya tenido un cierto estado de "*normalidad*", no fueron esos acuerdos ni esa obediencia voluntaria los que se deterioraron; porque no existieron.

Lo que sucedió a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del XX, fue que quienes padecían la exclusión comenzaron, de distintas maneras, a alterar el orden creado por las oligarquías. Los "*rotos*" tenían suficientes razones para ello: la exclusión ya no sólo significaba dejarlos al margen de una realidad de privilegios, sino perjudicarlos y, a través del monopolio del Estado, darle sanción institucional, en todo el territorio, a las situaciones de miseria y explotación.



Pero en la misma medida en que los "rotos", a través de sus organizaciones y huelgas, cuando no por su simple presencia, comenzaron a hacerse cada vez más visibles y molestos en el orden que las oligarquías habían creado y querían preservar, fueron siendo brutalmente reprimidos. Como ya se dijo, las oligarquías en el fondo -y a cualquier precio- cautelaban la situación de privilegio que la posesión de los medios de producción y el monopolio del Estado les daba. Y ello lo hicieron con una violencia que no conoció límites.

Entonces, de igual forma como no hay que confundir exclusión y obediencia relativa con consensos, tampoco hay que hacerlo con legitimidad.

#### a) La ilusión de la legitimidad

Una vez alcanzada la independencia, las oligarquías criollas supusieron heredar la "legitimidad" que gozaban las instituciones coloniales y, desde ahí en adelante, comenzaron un proceso de construcción de estructuras estatales, que no consideraba la opinión y necesidades del "pueblo": las interpretaba desde su propio punto de vista. Quién mejor que ellas, imbuidas, como decían estar, de esa superioridad moral y cultural, podía saber con mayor exactitud qué era lo que el país, y por tanto toda la población, necesitaba<sup>31</sup>.

Reflejo de esto último fue el proceso de centralización administrativa desarrollado por las oligarquías capitalinas durante el siglo XIX, que terminó sometiendo a los cabildos a las decisiones provenientes de Santiago y haciendo desaparecer las escasas expresiones de participación local (SALAZAR y PINTO 1999:35 V.I.).

Además -y también razón para comprender porqué nunca hubo "legitimidad" estatal, como sugieren los autores antes mencionados<sup>32</sup>- la presencia del Estado en la vida cotidiana de los habitantes era mínima: hacía 1895 había un 54,5 por ciento de población rural y se

---

<sup>31</sup> Esto es particularmente claro desde 1831 en adelante. Recuérdese, a modo de ejemplo, algunas de las palabras de quien se considera el padre del orden institucional chileno decimonónico, Diego Portales: "A mí las cosas políticas no me interesan... La Democracia que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en países como los americanos, llenos de vicios, donde los ciudadanos carecen de virtud, como es necesario para establecer una verdadera República... La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual." (Jocelyn-Holt 1999:114-115).

llegó a 1920 con un 53,6 por ciento. Esa presencia seguiría siendo mínima hasta terminada la segunda década del nuevo siglo: así como no había contribuciones que pagar, tampoco había beneficios que recibir. Sin duda, había escuelas, obras públicas, policía, cárceles, registro civil, correos, telégrafos y ferrocarriles; pero ello no tenía presencia permanente ni afectaba aspectos fundamentales de la vida cotidiana de la mayoría de la población.

Sirva como ejemplo la Tabla 11, que contiene el número de alumnos que recibió educación primaria dependiente del Estado, en algunos años seleccionados.

Tabla 11  
Número de alumnos que recibió educación primaria estatal en años seleccionados

| Año  | Matrícula | Asistencia media | Proporción entre la matrícula y la asistencia media <sup>1</sup> |
|------|-----------|------------------|--|
| 1891 | 95.454    | 64.737           | 67,8   |
| 1895 | 114.565   | 71.901           | 62,8   |
| 1900 | 114.410   | 72.912           | 63,7   |
| 1905 | 159.379   | 102.925          | 64,6   |
| 1907 | 176.447   | 121.493          | 68,9   |
| 1910 | 258.875   | 149.737          | 57,8   |
| 1915 | 322.434   | 185.920          | 57,7   |
| 1920 | 346.386   | 204.023          | 58,9   |
| 1924 | 449.697   | 296.596          | 66,0   |

Fuentes: OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICA - OCE - (1901): *Sinopsis Estadística y Geográfica de la República de Chile en 1900*, Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, pág. 235; (1919): *Sinopsis Estadística de la República de Chile Año 1918*, Santiago de Chile: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, págs. 53-54; (1925) *Sinopsis Estadística de la República de Chile Año 1924*, Santiago de Chile: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, pág. 53-54.

<sup>1</sup> Los porcentajes fueron recalculados, ya que las estadísticas oficiales presentaban errores. Por lo mismo, algunos no coinciden con el texto original.

Los datos de la Tabla 11, pueden ser contrastados, a fin de analizar la presencia que la educación primaria tenía en la realidad del común de las personas, con el volumen total de población, como se ve en la Tabla 12.

---

<sup>32</sup> Ellos utilizan un concepto de "legitimidad" y de "legitimidad ciudadana" vago y equívoco, predicándolo a los sujetos como algo esencial a ellos y no analizándolo como un constructo histórico (SALAZAR y PINTO 1999:15, 16, 36, 37 V.I.). Ahí tiene origen el error de suponer que las oligarquías "sofocaron" y "enterraron" la legitimidad, como si ésta hubiese existido siempre. Por igual razón, llaman en forma errónea de esa manera a un proceso de construcción e imposición de estructuras estatales, de las cuales el resto de la población se notició tardíamente.

Tabla 12  
Porcentaje de alumnos en instrucción primaria sobre el total de la población

| Censo | Habitantes | Alumnos Matriculados | Porcentaje sobre población total | Promedio de Asistentes | Porcentaje sobre población total |
|-------|------------|----------------------|----------------------------------|------------------------|----------------------------------|
| 1895  | 2.695.911  | 114.565              | 4,3                              | 71.901                 | 2,7                              |
| 1907  | 3.231.496  | 176.447              | 5,4                              | 121.493                | 3,8                              |
| 1920  | 3.731.573  | 346.386              | 9,3                              | 204.023                | 5,5                              |

Fuentes: OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICA - OCE - (1901): *Sinopsis Estadística y Jeográfica de la República de Chile en 1900*, Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, pág. 235; (1919): *Sinopsis Estadística de la República de Chile Año 1918*, Santiago de Chile: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, págs. 53-54; (1925) *Sinopsis Estadística de la República de Chile Año 1924*, Santiago de Chile: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, pág. 53-54; (1933) *Sinopsis Geográfico Estadística de la República de Chile. 1933*, Santiago de Chile: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, pág. 39.

Al analizar la Tabla 12, queda en evidencia que la relación que el común de los habitantes, en términos efectivos, tenía con el Estado a través de la educación, era mínima<sup>33</sup>, y algo muy similar ocurría con otros ámbitos. Si se analiza, por ejemplo, el número de reos (hombres y mujeres) en algunos años, se obtienen los siguientes datos: había 29.446 en 1895, 57.968 en 1914, y 41.910 en 1920 (OCE 1907:28; 1919:45; 1925:45). Incluso en el Ejército el número total de soldados acuartelados en 1903, a tres años de dictada la ley de servicio militar obligatorio, alcanzaba apenas a 6.142 personas. En la "*marina de guerra*", llegaban, en los tres años, a 15.469 (OCE 1904:296, 298).

Sin duda que muchas personas tenían algún contacto parcial con el Estado; que la presencia de éste en las zonas urbanas era más significativa que en las zonas rurales; que las "*levas*" en caso de guerra, las policías en caso de delito y el ejército en caso de huelga, aparecían, y con violencia; y que la práctica política incorporaba casi festivamente a alguna población a las votaciones, pero ello estaba lejos de suponer que constituían parte central en la vida de las personas.

Deberían transcurrir aún muchos años antes que el Estado comenzara paulatinamente a reclamar mayor presencia en la cotidianeidad de sus habitantes: primero, en 1900, con la ley de servicio militar obligatorio (que afectaría sobre todo a los "*rotos*"), luego, con algunas leyes laborales (que afectarían sobre todo a los patrones). Finalmente, en la década del veinte surgirían todas las leyes destinadas a beneficiar "*obligatoriamente*" a unos y otros (ley de educación primaria obligatoria, primero, y de seguro obligatorio contra enfermedad e invalidez, sindicalización obligatoria, y otras, después).

Así, no era que el "roto" -como pensaba más de algún contemporáneo- tuviera una moral "...poco sólida; carece del sentimiento del ideal y del íntimo de la creencia, y es escaso su respeto por la ley, la verdad y la propiedad" (CABERO 1926:119), sino que la presencia del Estado y la institucionalidad que encarnaba, era escasa y, en gran parte, desconocida por éstos<sup>34</sup>. Hasta casi la segunda década del siglo veinte, la presencia política, administrativa y legal del Estado fue opacada por la *figura moral* del patrón, tanto en los campos como en las ciudades: ahí la policía y los guardias que distintos establecimientos mineros e industriales tenían, eran vistos más como la prolongación del brazo de éste que del Estado. Por lo mismo, las normas conocidas, aparecían ambiguas y sujetas a las veleidades de la voluntad patronal, y no figuras jurídicas iguales para todos<sup>35</sup>.

Finalmente, si para evaluar el grado de legitimidad con que contaba el sistema político, administrativo y legal impuesto por las oligarquías, se utilizara la participación en las elecciones, basten entonces los siguientes datos: en 1885 votó un 3,2 por ciento de la población total; un 3,6 por ciento en 1888; un 8,6% en 1912 y un 4,4 por ciento en 1920 (BORON 1971:432). Pero ese número de votantes, e incluso menos, bastaba a las oligarquías de la época para suponer que su monopolio estatal era legítimo.

No hubo, entonces, ni consensos ni ruptura de éstos, ni tampoco legitimidad y crisis de ésta; fue simplemente que diversos sectores de la población, a partir de sus propias dinámicas, comenzaron a alterar significativamente la realidad que las oligarquías habían creado y querían mantener. Eran los "rotos" que desde mediados del siglo XIX se hacían cada vez más abundantes y visibles en la ciudades, y que con su creciente actividad organizativa empezaron a desbordar e invadir, no sólo los espacios exclusivos de las oligarquías, sino también la institucionalidad del Estado Excluyente. Sin embargo, éstas estaban dispuestas a intentar defender su realidad de privilegios a cualquier costo, y así lo demostraron, al menos, hasta la segunda década del nuevo siglo.

---

<sup>33</sup> Los alumnos matriculados en educación secundaria y especial en 1900, representaban el 11 por ciento del total de los de educación primaria (12.624), en 1907 eran 24.601, es decir un 13,9 por ciento. En 1920 llegaban a 49.123, o sea, a un 14,2 por ciento. Si para ese mismo año, en que se dicta la ley de educación primaria obligatoria, se suman ambos, llegaban a 395.509, es decir, a un 10,6 por ciento de la población total.

<sup>34</sup> Cabe recordar además que hacia 1920, casi un 40% de la población chilena era analfabeta y entre ellos probablemente se encontraba la gran mayoría de los "rotos" acusados de no "*reconocer ni Dios ni Ley*".

<sup>35</sup> A fines del siglo XIX, el subdelegado de Los Queñes escribía al Intendente de Curicó, a propósito de ciertos desórdenes y crímenes ocurridos en una construcción, que en ella, a diferencia de lo que ocurría en los campos, era necesario un resguardo policial. En cambio, para "...mantener el orden y evitar el robo en las haciendas no es indispensable toda la policía. El inquilino está arraigado en el fundo y si se embriaga los domingos, siempre reconoce la autoridad del patrón y de sus mayordomos." (VALENZUELA 1991:42).

## b) Miseria, desobediencia organizada y represión

A las tres y media de la tarde del 21 de diciembre de 1907, el general Roberto Silva Renard, ordenó abrir fuego sobre los obreros que estaban en la Escuela Santa María de Iquique (DEVES 1988:191). Ellos no habían oído las advertencias, no sabían que "*...a la autoridad, al poder, hay que creerle más las amenazas que las promesas.*" (DEVES 1988:193).

Dos pechos descubiertos frente a los fusiles marcaron el inicio y el fin de la masacre. El primero cuando ya las descargas se sucedían, del dirigente obrero Luis Olea, quien, según testigos, "*...se abrió paso entre sus compañeros y descubriéndose el pecho habría gritado: 'apuntad, general, aquí está también mi sangre.'*" (DEVES 1988:197). El otro, del vicario Rucker, quien luego de recoger la guagua de una mujer boliviana recién asesinada, "*...se dirigió a Silva Renard, y abriéndose la sotana le increpó diciéndole que si tenía sed de sangre chilena, ahí tenía su pecho...*" (DEVES 1988:198).

Pero ya era demasiado tarde, cerca de dos mil obreros habían sido masacrados por las tropas al mando de Silva Renard (PIZARRO 1986:20).

No sólo se habían seguido al pie de la letra las instrucciones del ministro del Interior Rafael Sotomayor, quien en un telegrama del día 14 había señalado que la "*...fuerza pública debe hacerse respetar cualquiera que sea el sacrificio que se imponga*" (DEVES 1988:67), sino que posteriormente el general recibiría, por su heroica obediencia, las felicitaciones del Presidente Montt (DEVES 1988:170).

Esa masacre fue el primero de los dos hechos que, mucho antes que los militares golpistas del 1924 tuviesen la idea de aparecer en las tribunas del senado, anunciaron el próximo fin del Estado Excluyente. El otro, producido once años después, fue el conjunto de movimientos obreros que han sido llamados "*mitines del hambre*".

Encabezados por la *Asamblea Obrera de Alimentación Nacional*, congregaron nacionalmente a miles de obreros y a diversos gremios, exigiendo poner fin a la escalada inflacionaria y al "*alza del costo de la vida*". El 29 de agosto de 1919, después de un mitín reprimido (22 de noviembre de 1918) y de otro (7 de febrero de 1919) que no pudo realizarse debido "*...al régimen de excepción decretado por el Gobierno*" (PIZARRO 1986:79), se celebraron concentraciones en casi todas las ciudades importantes del país: Iquique (pampa salitrera), Copiapó, Caldera, Antofagasta, Chuquicamata, Mejillones, Valparaíso, Viña del Mar, Quillota, Los Andes, Rancagua, San Rosendo, Temuco, Concepción, Talcahuano y

Puerto Montt. En Santiago se estimó en aproximadamente cien mil el número de participantes (PIZARRO 1986:80).

En Santa María de Iquique las oligarquías demostraron lo que estaban dispuestas a hacer por intentar mantener sus privilegios. En los "*mitines del hambre*", en cambio, la masividad que alcanzaron no les permitió buscar un nuevo Silva Renard; pero tampoco les provocó grandes dudas acerca de su derecho al monopolio estatal.

Ambos movimientos -al igual que muchos otros que se produjeron en el período en estudio y que han sido ampliamente tratados por varios autores- fueron, en gran medida, una expresión de las situaciones de miseria y explotación en que los obreros, desde mediados del siglo XIX, se encontraban. Los centros mineros (del salitre en el norte y carbón en el sur) e industriales y portuarios (Santiago, Valparaíso, Concepción, Talcahuano) se habían convertido en focos de atracción para mucha población rural, que ya no encontraba trabajo ni futuro en los campos (SALAZAR 1985:145-157; 171). En las ciudades, la industrialización estaba llevando a la desaparición de los pequeños establecimientos manufactureros y, sobre todo, comenzaba a concentrar grandes cantidades de mano de obra (KIRSCH 1977:108; DE SHAZO 1983:14). Junto a ello, también influyó "*...la intensificación del movimiento portuario, la construcción de obras públicas y privadas (...) y actividades de toda índole...*" (ORTIZ 1985:69). Obreros y artesanos, comenzaron, a fines del siglo XIX, un irreversible proceso de proletarización: "*...éste sector estimado en 150.000 hombres en 1890 y 200.000 a 250.000 en 1920, sobrepasa los 350.000 en 1920.*" (ORTIZ 1985:69).

Pero las ciudades y los campamentos mineros no estaban preparados para albergarlos. Por lo mismo, se produjo hacinamiento y, sobre todo, las condiciones de vida se hicieron insalubres. Hacia 1906 (el año en que se dictó la ley de habitaciones obreras) el número de conventillos en Santiago llegaba a alrededor de dos mil. Cinco años más tarde, la Oficina del Trabajo calculaba que unos 130.000 santiaguinos vivían en dichos conventillos, es decir, prácticamente el 40 por ciento de la población total de la ciudad. Y ello, a pesar de la mencionada ley, lejos de mejorar, empeoró: entre 1906 y 1924, el número de habitantes por pieza aumentó de 2,48 a 3,97 (DE SHAZO 1983:57-60).

Las familias obreras se hicieron presa fácil de todo tipo de enfermedades, las unas asociadas a las condiciones laborales (cuya regulación en cuanto a salarios y jornadas de trabajo estaba exclusivamente en manos de los patrones), las más, a las pésimas condiciones de vida. Tuberculosis, tifus, viruela, sífilis, neumonía, anquilostomiasis; se hicieron parte del vocabulario cotidiano. Baste, como ejemplo, el siguiente dato: "*La mortalidad general daba*

*cuenta, en Chile en 1920, de 34 por mil y la mortalidad infantil de menores de un año llegaba a 306 por mil. Nuestro récord mundial.*" (ILLANES 1993:124).

En los campamentos mineros, además, los obreros no sólo recibían bajos salarios, sino que éstos eran pagados en fichas o vales, que volvían a manos de las compañías a través de las "pulperías" (salitreras) y "quincenas" (minas de carbón), que eran, en la práctica, casi los únicos lugares donde podían adquirirse productos. Así como en dichos campamentos los precios eran fijados arbitrariamente por las compañías, en las ciudades los obreros estaban expuestos a la escalada inflacionaria que venía desde comienzos de siglo.

A las crisis económicas de 1906-1907 -que fueron sobrellevadas con grandes emisiones de papel moneda y empréstitos internacionales-, siguieron las de pre y pos guerra. Esta última también trató de ser solucionada por la misma vía (vales de tesoro y billetes fiscales), sobre todo para otorgar anticipos salitreros, *"dando lugar así a la inflación monetaria chilena de post-guerra."* (FETTER 1937:160). Si bien por una parte se concurría a tratar de salvar una industria moribunda, por otra, se continuaba empeorando las condiciones de vida de los obreros, a través de la destrucción sistemática de su poder adquisitivo.

Fueron, en gran medida, esas adversas condiciones de trabajo y de vida las que llevaron, desde fines del siglo XIX, a artesanos y obreros a agruparse. Mancomunales, Sociedades de Resistencia, de Socorros Mutuos, Sindicales y muchas otras (de Temperancia, Filarmónicas, etc.), fueron las asociaciones a través de las cuales ellos se proveyeron de entretenimiento, educación, formación política, ayuda mutua, y desde las que desplegaron una serie de iniciativas destinadas a manifestar su desacuerdo con sus patrones y con quienes monopolizaban el Estado. Muchas de ellas tomaron la forma de intentos de diálogo, solicitud de subvenciones para sus actividades, propuestas de proyectos alternativos a los implementados por las oligarquías; otras fueron huelgas, mítines y cualquier tipo de resistencia contra la explotación que de ellos hacía *"el capital"*.

La asociación obrera creció sistemáticamente durante el período en estudio: de las 443 sociedades obreras de distinta índole, estimadas para 1911 por la Oficina del Trabajo, se llegó a 547 en 1913 y a 1.114 en 1923. El número de asociados para los mismos años fue de 59.136, 77.609 y 177.711, respectivamente (FERNANDEZ 1995:29).

Sin embargo no sólo la asociación obrera aumentó, sino también lo hicieron las movilizaciones. En el período 1902-1908 se registraron 84 huelgas y entre 1917 y 1921, éstas llegaron a 229 (DE SHAZO 1983:265). En total, entre 1910 y 1924, hubo 467 huelgas (POBLETE 1949:63).

En el Chile del cambio de siglo, entonces, la realidad social conocida y aceptada por las oligarquías se estaba modificando significativamente. Pero así como en la primera década de éste las *"clases superiores"* demostraron que estaban dispuestas a intentar mantener su realidad de privilegios a cualquier costo, al llegar a los años veinte, la masividad de la organización obrera dejó en evidencia no sólo que la represión era ya un mecanismo ineficaz, sino también que la institucionalidad era insuficiente, y sobre todo, que el Estado ya no podía seguir operando sobre una matriz excluyente.

Era, en el fondo, el anuncio del fin de la obediencia relativa que hasta ese momento había existido. Fue ese proceso el que algunos investigadores han llamado *"ruptura de consensos"* y otros *"crisis de legitimidad"*. Las oligarquías, en su momento, hablaron angustiadas de la pérdida del *"ascendiente moral"* que las *"clases superiores"* tenían sobre los *"rotos"*.

### c) Dominación y "ascendiente moral"

Las huelgas y mitines, que durante el período en estudio alcanzaron un ritmo creciente y que generalmente fueron reprimidas por la tropa de línea de algún regimiento, constituyeron, sin embargo, sólo una de las formas de presencia que irritó y provocó la represión de las oligarquías. Son, quizá con justa razón, lo más recordado de la relación entre obreros, patrones y militares, debido a la gran cantidad de víctimas que ellas dejaron; pero también lo son porque en ellas se expresó la organización político-ideológica de los trabajadores y su enfrentamiento con *"el capital"* y el Estado, que historiadores posteriores han querido resaltar.

Sin embargo, hubo una forma mucho más básica de visibilidad que molestó a las oligarquías y que también generó diversos mecanismos represivos. Era la simple presencia de los *"rotos"*, que desde mediados del siglo XIX comenzaban a abundar en sus ciudades, el contacto cotidiano con ellos, a pesar que vivían lejos del centro, donde eran *"...casi invisibles, como conviene a una ciudad que sólo tolera al roto en la fiesta patria."* (EDWARDS 1968:4). Era, en gran parte, el temor que les provocaba su sola presencia física, su violencia, el posible contagio de sus enfermedades. Las familias oligárquicas que venían de las haciendas sabían desde hacía décadas lo que significaba convivir con ellos: no era *"...un temor por el desarrollo de un adversario político, sino (...) otro más primitivo: el temor propietario al saqueo de la riqueza acumulada. Es decir, el temor nervioso que siempre despertaron en el patriciado las masas de 'rotosos'."* (SALAZAR 1985:146). Era, en el fondo, el desagrado que



provocaba la necesidad de desarrollar con ellos una multiplicidad de relaciones laborales en las industrias, construcciones, servicio doméstico y otras muchas, que nada tenían que ver con las prácticas política, administrativa y legal.

Fue precisamente en esas relaciones cotidianas y personales, que venían desde el período colonial, donde se construyó lo que algunos autores han supuesto consensos y otros legitimidad, y que los contemporáneos llamaron "*ascendiente moral*" (VIAL 1983:442). El mismo "*ascendiente moral*", que las oligarquías suponían tener sobre el "*pueblo*", que les permitía justificar su derecho al monopolio estatal y les hacía innecesario consultarle su opinión al respecto. Ya se mencionó en el capítulo anterior: no existía, a ojos de los patrones, una relación de dominación que los separara de los "*rotos*", sino un vínculo de lealtades históricas que los unía. Por supuesto, dichas lealtades pasaban, en primer lugar, por la obediencia de los obreros, y recién entonces, por la retribución de los patrones. La obediencia, entonces, no era interpretada por las oligarquías como un acto de sumisión ante quien dispone de la fuerza para reprimir y de recursos para dar trabajo, sino como el reconocimiento y obediencia obvia de quienes eran moralmente inferiores, ante quienes pertenecían a las "*clases superiores*". Ese era el núcleo del "*ascendiente moral*".

Así, la gran construcción del "*ascendiente moral*" descansaba sobre infinidad de pequeñas relaciones cotidianas entre las oligarquías y los "*rotos*", en las cuales, los primeros, por la disponibilidad que tenían de los medios de producción y las mayores posibilidades de ejercer violencia, imponían sus condiciones. Ante la desobediencia, los patrones de los fundos, se arrogarían el derecho de castigar a sus inquilinos y peones; los capataces y dueños de las compañías mineras de desalojar a los obreros de las casas de éstas si no se presentaban a trabajar, de azotarlos en caso de sospechar algún robo, de imponerles jornadas de cuantas horas quisieran y de despedirlos sin indemnización ni garantías de ninguna especie<sup>36</sup>; por último, a las empleadas domésticas -a las "*chinas*"-, algunas amas de casa se sentirían "*...con el derecho de encerrarlas en los establecimientos de las monjas del Buen Pastor cuando su conducta les desagradaba.*" (OLAVARRIA 1962:63).

Eran, en el fondo, dos niveles distintos de dominación. El uno correspondía a un conjunto de relaciones sociales y laborales cotidianas, en que el "*patrón*" imponía sus condiciones a los "*rotos*" y que servía de base justificatoria del otro nivel: el de la institucionalidad estatal. El hilo conductor que los unía era el supuesto "*ascendiente moral*".

---

<sup>36</sup> Estas relaciones cotidianas de dominación en distintos ámbitos a la actividad económica (especialmente en la agricultura, minería y servidumbre doméstica) han sido muy bien descritas por Gabriel Salazar en su libro *Labradores, Peones y Proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX* (SALAZAR 1985).

Entonces, así como los patrones no podían tolerar que los "rotos" le alzaran la voz, mucho menos podía tolerarse la desobediencia organizada sin, como en su oportunidad argumentó el general Silva Renard, "...comprometer el prestigio de las autoridades y fuerza pública..." (DEVES 1988:191).

Pero, al llegar al final de la segunda década del nuevo siglo, la suerte estaba echada. Los "rotos" ya no estaban desagregados y sumisos a la veleidad patronal; al menos no en las faenas industriales, portuarias y mineras. Sus diversas organizaciones les habían hecho lo suficientemente fuertes como para alzar la voz. Aún más, no sólo los obreros estaban dispuestos a hacerlo, sino que también muchos otros sectores de los "rotos" que de una u otra forma padecían la exclusión. Así lo demostraron quienes hasta esa fecha habían sido el brazo armado de las oligarquías: los militares golpistas de 1924.

#### IV. CONCLUSION

La irrupción de los militares, en 1924, en el corazón mismo del Estado Excluyente, señaló el próximo fin del monopolio que los distintos grupos oligárquicos tenían de las prácticas política, administrativa y legal. Hasta esa fecha, sólo sus miembros habían tenido acceso a ellas: primero creando la institucionalidad republicana, enseguida, apropiándose.

Sin embargo, en el largo camino que fue desde la independencia hasta el "ruido de sables" del 1924, las oligarquías no sólo monopolizaron el Estado, sino que generaron una forma particular de concebirlo y de administrarlo: la lógica estatal oligárquica. El origen de ella estaba, como se vió, en su propio "modo de ser", y la caracterizaban dos elementos centrales. Por una parte el sentimiento de superioridad moral y cultural respecto del resto de la población y, por otra, una concepción patrimonial de las prácticas política, administrativa y legal. Lo primero les permitía justificar su monopolio de la institucionalidad republicana, lo segundo, utilizarla como si fuera parte de sus posesiones personales, cuando la oportunidad lo ofrecía o la necesidad lo exigía. En el fondo, ellas, las "clases superiores", no sólo suponían saber mejor que nadie qué era lo que el Chile de fines del siglo XIX y comienzos del XX necesitaba, sino también de qué manera se debía manejar la institucionalidad estatal.

En el transcurso de esas décadas de monopolio, además, el Estado y "la sociedad" devinieron sinónimos. De ese modo, todos aquellos que, no perteneciendo a ella, pudieron a través de distintos mecanismos acceder a las prácticas política, administrativa o legal, también se integraron en distinta medida a "la sociedad". Los unos -aquellos que podían comprar sillones en las cámaras- se insertaron a fuerza de dinero en su propio centro. Los otros -las

clientelas-, aunque nunca llegarían a ser parte de ella, sabían que su leal obediencia, su "*roce*" con ella, no sólo les proveería cargos, sino que también (aunque en menor grado) les prestigiaría. Así, pasar a tomar parte en las prácticas política, administrativa o legal, no era tan sólo ocupar un lugar protagónico en la transformación de la realidad social (para quienes ocupaban altos cargos en la administración pública), ni tampoco sólo una forma de proveerse de trabajo (clientelas), sino también un importante mecanismo de ascenso social.

Lo anterior puede ser caracterizado como un proceso de aristocratización, es decir, una operación a través de la cual sujetos no pertenecientes a "*la sociedad*" pasaban a formar parte de ella. Pero no activamente, no para modificarla con un aporte cultural propio, sino para intentar disolverse en ella y transformarse en uno más. Para, en el fondo, adoptar todas las modas y hábitos que el "*modo de ser*" imponía. El camino ya no era la sangre, sino el Estado; al que unos llegarían a través del dinero y otros, gracias a su leal odediencia.

Era, en el fondo, un doble movimiento en la matriz racial y económica sobre la que se articulaba la relación "*sociedad*" - "*pueblo*". Por una parte de aproximación hacia las oligarquías, por otra, de alejamiento de los "*rotos*". Ese doble movimiento permitía, entonces, dos cosas: primero cambiaba y se hacía más aceptable en términos simbólicos (y quizá nunca totalmente a los ojos de "*la sociedad*") el ascendiente racial y, luego, la jerarquía ocupada en la administración determinaba también la medida en que se podía participar de la patrimonialización de las prácticas política, administrativa y legal, y, por ende, modificaba la situación material.

En definitiva (y quizá sea ese el estigma de más larga duración que las oligarquías de fines del siglo XIX y comienzos del XX dejaron al Estado), ese era el proceso a través del cual algunos se podían distanciar de la masa inculta de "*rotos*", que poco o nada entendía de los "*negocios públicos*", para pasar a formar parte -en distinto grado- de las "*clases superiores*", de las "*clases dirigentes*". Significaba, en el fondo, acceder al conocimiento necesario para administrar el Estado, y comprender porqué se podía prescindir de la opinión popular, de todos aquellos que no estaban en condiciones de "*elevarse a las concepciones abstractas de la ciencia y la política*". Era precisamente ello lo que, a continuación, permitía patrimonializar distintos elementos de la institucionalidad estatal

Sin embargo, la lógica estatal oligárquica, no sólo fue una forma de concebir y administrar el Estado, sino también un bloqueo que no permitió a quienes lo monopolizaban, considerar (quizá ni siquiera les interesaba) las consecuencias que ello tenía en su estructura y finanzas y, sobre todo, en el resto de la población. Mucho menos pudieron interpretar

adecuadamente las transformaciones sociales que se estaban produciendo en Chile en el cambio de siglo.

En el alzamiento sistemático de los "*rotos*" -desde fines del siglo XIX-, las oligarquías no vieron más que desobediencia y desorden. Cosas que, por lo mismo, debían reprimirse con toda la fuerza necesaria, como lo demostraron en Santa María de Iquique, en 1907. Sin embargo, al llegar la década del 20, la realidad chilena había cambiado de tal manera que ni siquiera la represión brutal aparecía como algo viable. Aunque muchos se resistían aún a aceptar la existencia de una "*cuestión social*", era inevitable admitir que algo se había modificado radicalmente.

Las oligarquías, en general, hablaron entonces de la pérdida del "*ascendiente moral*" sobre los "*rotos*". Por muchas razones; ya fuera por que algunos de ellos mismos se consideraban una suerte de aristocracia en decadencia, atrapada en lujos y frivolidades, que había dejado abandonados a los obreros; porque las represiones de comienzos de siglo habían destruido los lazos casi paternos que decían los unían; o porque los agitadores extranjeros estaban logrando hacer crecer un conflicto artificial y "*el pueblo*", "*su pueblo*", en su debilidad moral y cultural, se dejaba engañar y les seguía.

Sin embargo, no era, como las oligarquías pensaban que el "*ascendiente moral*" estuviera sucumbiendo. Hasta ese momento las oligarquías habían logrado imponer con éxito sus condiciones a los inquilinos, peones y obreros, desagregados en los campos y suburbios de las ciudades. Estos últimos no habían tenido muchas opciones más -ante la necesidad de trabajar y el miedo a la represión- como no fuera obedecer. Sin embargo la realidad de los "*rotos*", sobre todo en las ciudades, se modificó significativamente durante el período en estudio. Si bien por una parte sus condiciones de vida y laborales en las ciudades y campamentos mineros se hicieron miserables, por otra, ya no estaban desagregados; las faenas mineras, portuarias e industriales los habían concentrado en grandes cantidades. Y no sólo eso, sino que también habían acrecentado su actividad organizativa. Ello hasta el punto que pudieron, amparados en su número y con nuevas propuestas ideológicas, desafiar sistemáticamente la autoridad patronal.

Entonces, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, no hubo ni ruptura de consensos, ni crisis de legitimidad, ni muchos menos pérdida del "*ascendiente moral*", porque nunca hubo tales. Lo que sucedió tenía mucho más que ver con el enfrentamiento de dos realidades que hasta ese momento habían logrado convivir de manera paralela y con escasos puntos de contacto y de conflicto: una imponiendo condiciones, la otra subordinándose. Sin embargo, ambas desarrollaron durante el período dinámicas que las fueron simultáneamente acercando

y, con ello, conflictuando. Acercando, en gran parte, por el aumento de la actividad económica minera e industrial que demandaba crecientes volúmenes de mano de obra. Conflictuando porque una de las realidades -las oligarquías- gozaba de privilegios y los quería mantener aún a costa del deterioro de las condiciones de vida y laborales de los "*rotos*"; mientras la otra ya no estaba dispuesta a seguir obedeciendo, al menos no, en tanto no mejorara la situación en que se encontraba y que emperoraba crecientemente. Es decir, una de las realidades, la de los "*rotos*", se había modificado al extremo de desbordar con mucho el orden que las oligarquías habían creado y querían mantener.

Los grupos oligárquicos, entonces, echaron mano de los mecanismos estatales existentes para intentar devolver a la otra realidad al cauce que le suponían como natural: la obediencia. Sin legislación laboral, una institucionalidad adecuada y un nivel de reflexión preparado para esos conflictos, utilizaron lo que les parecía mejor, más evidente y tenían más cerca: la represión. Sólo que al llegar a la década del veinte, incluso ésta se reveló insuficiente.

La realidad de los "*rotos*" los estaba sobrepasando y por primera vez estaba poniendo seriamente en juego el orden que las oligarquías habían creado y querían mantener y, sobre todo, el monopolio que hasta ese momento tenían de las prácticas política, administrativa y legal.

Los obreros, entonces, hasta entrado el siglo XX no estaban desobedeciendo al Estado, estaban desobedeciendo a los patrones y conociendo poco a poco al Estado. Como brazo armado de éstos primero, pero como posibilidad, después.