

CAPITULO PRIMERO: ALGUNAS PRECISIONES NECESARIAS

La realización de este trabajo demandó un serie de tareas conceptuales y metodológicas que parece necesario precisar. En algunos aspectos se prescindió de los análisis tradicionales de diversos temas. Evidentemente, no es el objetivo de este capítulo justificar tal prescindencia, sino explicar porqué en algunos casos se optó por unos y se descartó otros.

Que este trabajo se sitúe en la tenue frontera que separa la sociología de la historia y la ciencia política -en una época y en un país como el Chile actual en que el discurso (más ficticio que real) de la interdisciplinariedad científica se ha hecho moda- hace estas precisiones aún más necesarias.

Esta investigación, además, recorre un camino analítico menos frecuente: no interpreta el pasado a partir de un modelo teórico-conceptual de la sociología e historia ya existente, sino busca al interior de dicho pasado las claves que permiten un análisis más preciso del mismo y propone ciertas categorías interpretativas.

I. EL TEMA, EL PERIODO HISTORICO Y LAS FUENTES

a) El tema y el período histórico

La elección del tema y período histórico 1891-1931 tiene dos razones.

La primera de ellas se relaciona con investigaciones anteriores, sobre el movimiento obrero y las sociedades de socorros mutuos, de la misma época¹. Esas investigaciones más que responder a las preguntas existentes, habían dado paso a muchas otras. Pareció necesario, entonces, intentar ampliar el análisis de la sociedad chilena de aquel entonces.

La segunda razón tuvo su origen en una hipótesis que surgió a lo largo de las investigaciones antes mencionadas: que en dichos años se habría producido un cambio sustantivo en la relación entre el Estado y la población. Parte de la misma hipótesis es que el análisis de tales transformaciones puede además contribuir a explicar algunos fenómenos

políticos y sociales que se producen en el Chile de fines del siglo XX, es decir, en el momento en que este trabajo estaba siendo escrito.

Las razones por las que se enmarcó el tema entre los años 1891-1931 tienen que ver con circunstancias históricas específicas. La primera fecha señala el momento en que los diversos grupos oligárquicos chilenos, divididos regionalmente y por actividades económicas, consolidaron un sistema político, administrativo y legal, que les dió ciertas garantías de equilibrio. Dicha consolidación fue el resultado de la guerra civil de 1891, que terminó con el derrocamiento y muerte del presidente Balmaceda. Desde ese momento esos grupos monopolizaron el Estado y, a través de él, dieron carácter institucional, en todo el territorio, a sus formas de relación con el resto de la población. Esto era, por exclusión.

En julio de 1931, por otra parte, la estrepitosa caída de Ibáñez y la crisis económica mundial, señalaron otro momento importante. El Estado que la dictadura dejó tras sí era completamente distinto al que las oligarquías habían monopolizado. No sólo se había transformado en un aparato burocrático mucho más grande, sino además se había expandido a diversos ámbitos de la vida social, donde antes no era concebible que el *Estado Excluyente* llegara. La relación que existía hasta antes de 1924 entre éste y la población había cambiado de manera significativa.

Es así como pareció necesario centrar la búsqueda en los principales momentos, características y significaciones de dicho cambio.

b) Las fuentes

La investigación se desarrolló en dos niveles, que demandaron dos tipos distintos de literatura: aquella que ilustra la reconstrucción histórica del período en estudio y otra que apunta a su interpretación sociológica.

En la primera se utilizaron tanto fuentes primarias como secundarias. En general, ellas consisten en memorias políticas e institucionales, novelas y anuarios estadísticos de la época. Ocasionalmente se revisaron artículos de revistas y ello se complementó con algunas recopilaciones de artículos de prensa y compilaciones de leyes. De dicho período existe una gran abundancia de memorias -como las de Manuel Rivas Vicuña y de Emilio Bello Codesido, por mencionar dos de ellas- que intentaban no sólo dar testimonio de los sucesos

¹ Corresponden a mis tesis de Licenciatura y Magister. La primera de ellas titulada *Carbón y Sociedad. Antecedentes para el Estudio de la Huelga Larga del 20 en los yacimientos de Lota y Coronel*, escrita en 1990. La segunda: *El ocaso de las Sociedades de Socorros Mutuos en el cambio de siglo*, escrita en 1995.

políticos, sino sobre todo resaltar el trabajo de los autores. En algunos casos, en una forma de narración casi anecdótica, permiten una aproximación bastante certera a la cotidianidad de las oligarquías y a su forma de comprender y administrar el Estado. Algo similar ocurre con la narrativa: muchas novelas describen la vida de los sectores oligárquicos en el cambio de siglo, con cierto grado de criticidad a la forma frívola como enfrentaban la vida (Luis Orrego Luco, por ejemplo). Otras en cambio, como las de Alberto Romero, ponen el énfasis en la realidad social urbana de los sectores pobres.

Mientras esas fuentes -al igual que los artículos de prensa del período- permitieron una reconstrucción de los aspectos más íntimos de la vida de distintos sectores sociales, los anuarios estadísticos y compilaciones de leyes hicieron posible dar una dimensión estructural e institucional al análisis de los diversos procesos.

La literatura secundaria correspondió fundamentalmente a investigaciones históricas realizadas sobre el período -tanto publicadas como inéditas- y diccionarios biográficos. Entre ellas varios trabajos clásicos, como las obras de Bernardino Bravo, Jaime Eyzaguirre, Julio César Jobet, Gabriel Salazar, Peter De Shazo y Gonzalo Vial entre otros. También se utilizaron tesis de licenciatura y magister aún inéditas, algunas de las cuales, como la de Carlos Humud (análisis de las finanzas estatales), constituyen ya obras de referencia obligada².

Debido a la amplitud del tema, la bibliografía disponible sobre aspectos parciales era de un volumen considerable. Por lo tanto, se optó, primero, por hacer un catastro de las tesis de grado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, del Departamento de Ciencias Históricas de la misma Universidad y luego, de la biblioteca del Instituto Iberoamericano de Berlín. También se revisó el Índice de la revista *Historia* de la Pontificia Universidad Católica de Chile. A partir de esos listados se procedió a hacer una selección temática y cronológica de obras. En varios casos se privilegiaron investigaciones conocidas y consolidadas en el ámbito científico, ya fuera con el objeto de reunir información o de revisar sus interpretaciones. Además, a medida que avanzaba la investigación se fueron consultando trabajos reiteradamente citados en diversos textos.

Era inevitable que en un procedimiento como el descrito se dejara de lado algunas obras de relativa importancia, dada su enorme cantidad. Pero hay que recordar que el objetivo de esta investigación es hacer una interpretación sociológica de la época y no una descripción histórica exhaustiva.

² Es paradójal que este tipo de trabajos no hayan sido publicados, se encuentren sólo en las bibliotecas de las respectivas Facultades y sin embargo constituyan literatura básica e imprescindible sobre ciertos temas.

La literatura sociológica sobre el período en estudio es menos abundante y en muchos casos está estrechamente ligada a la ciencia política. Existen obras generales como las de Marcelo Cavarozzi o las de Marcello Carmagnani (referidos no sólo a Chile), que permiten aproximarse a lo que ellos llaman el "*Estado Oligárquico*" y algunas, como las de José Medina Echavarría, que ponen más bien el énfasis en la estructura y procesos de modernización de la hacienda en América Latina. Quizá sea *El Modo de Ser Aristocrático* de Luis Barros y Ximena Vergara (1978), la aproximación sociológica más interesante a la visión que las oligarquías tenían del Chile de fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Como parte del marco sociológico general del presente trabajo subyacen en él obras estándar de la literatura de Weber, Elias, Habermas, Foucault y otros, que aunque referidas a realidades y épocas distintas, ofrecen conceptualizaciones que sirvieron básica y referencialmente a esta investigación. Lo mismo vale para algunos artículos de Norbert Lechner y Claus Offe.

II. EL ESTADO COMO OBJETO CIENTIFICO

Una de las mayores complejidades que este trabajo debió enfrentar fue el análisis del Estado. Ello básicamente por dos razones que tienen su origen en las características de la investigación sociológico-histórica de éste en Chile.

La primera razón -como se verá en el punto siguiente- es que los principales análisis se han realizado en niveles y en torno a ejes distintos, lo que impide darles continuidad, y a que los principales conceptos utilizados han definido un campo de visibilidad específico.

La segunda razón se debe a la escasez de trabajos sobre el Estado chileno, y a que algunos de los existentes se ubican dentro de tradiciones que tienen como punto de partida definiciones jurídicas o políticas preestablecidas, lo que hace que éste, en cuanto objeto empírico, pierda parte fundamental de su dimensión sociológico-histórica.

Si se debiera hacer una observación más general aún, se puede afirmar que el Estado -al igual que sucede con otros conceptos de uso frecuente- se ha convertido en gran parte de las ciencias sociales chilenas en uno de esos lugares comunes sobre los que, al parecer, ya no habría nada nuevo que decir. Lugares comunes, por lo demás, que provocan la sensación, tan agradable como falsa, de estar hablando de lo mismo y que, sin embargo, no hacen sino vaciar de contenido el concepto y evitar así la tarea de definirlo como objeto empírico.

a) Discontinuidad analítica y campo de visibilidad

Como se dijo, el análisis del Estado durante el período que abarca esta investigación suele realizarse a niveles o en torno a ejes distintos, que lo hacen discontinuo. El punto de unión y a la vez de divergencia de las diferentes interpretaciones se sitúa alrededor de los golpes militares ocurridos entre septiembre de 1924 y marzo del año siguiente.

Punto de unión, porque diversos autores coinciden desde enfoques distintos en que en esos años se produce, entre otras, una profunda transformación del sistema político, administrativo y legal, que definitivamente marcaría un cambio de época.

En un nivel se habla del fin de la llamada "*República Parlamentaria*" u "*Oligárquico Parlamentaria*" y el inicio de un "*régimen presidencialista de gobierno*"; en otro, del fin del monopolio oligárquico del Estado y la llegada de las "*clases medias*" a la administración; por último, del tránsito de políticas económicas liberales, al inicio del intervencionismo y fomento estatal.

Ello se expresa en las principales conceptualizaciones utilizadas: hasta antes de 1924 se habla en general de "*Estado Oligárquico*" (CAVAROZZI 1978, CARMAGNANI 1982), "*Estado Oligárquico Liberal*" (SALAZAR y PINTO 1999: 25 Vol.I.) o "*Estado Liberal*" (ANWANDTER 1976: 2-4, 18).

Si bien en torno a esas transformaciones existe cierto consenso analítico, también son ellas las que generan las divergencias que impiden darle continuidad al análisis del Estado de aquel período. Los principales conceptos acuñados para caracterizarlo con posterioridad a 1924 han sido "*Estado Asistencial*" (ILLANES 1989), de "*Bienestar*", de "*Compromiso*", "*Intervencionista*" (ANWANDTER 1976: 4-6; 18-19).

Como se ve, para la primera época se utilizan conceptos que hacen referencia a su composición interna y, en el caso de "*liberal*", a su (no) participación en la esfera económica. Para la siguiente, los principales conceptos ponen al Estado en relación con los habitantes del territorio o con su participación en la economía. Además, dichos conceptos y particularmente los de "*asistencial*", "*bienestar*" o "*compromiso*", priorizan un criterio político-normativo antes que uno descriptivo-analítico.

Esos conceptos, además, no sólo se articulan en torno a diferentes ejes analíticos (composición interna - relación con los habitantes), sino que definen campos de visibilidad específicos y distintos. En el primer caso, focalizan la atención en la composición interna del Estado; en el segundo, en las zonas de éste referidas a la asistencialidad y bienestar de la población. Lo primero hace que el análisis de las estructuras y operaciones estatales sea

reducido al mínimo, excepto en las obras que tratan específicamente sobre la composición burocrática del Estado (URZUA 1970; URZUA y VALENZUELA 1971), ya que, al parecer, todo estaba definido por el deseo de usufructo y dominación por parte de los grupos oligárquicos.

Lo segundo tendrá una consecuencia aún más compleja: tornará invisibles algunos sectores del Estado y expondrá sistemáticamente a otros. Se podría incluso afirmar que la utilización de esos conceptos provocó que se subsumiera gran parte de su estructura y se le potenciara como objeto ideológico. Es decir, los aspectos referidos a la asistencialidad, bienestar y fomento pasan a ser los más visibles, perdiéndose de vista la magnitud y complejidad de su estructura administrativa³.

Esto se ha expresado de diversas maneras.

Un buen ejemplo lo constituye la explicación dada por una historiadora para el surgimiento y desarrollo en Chile a mediados del siglo XIX, de las Sociedades de Socorros Mutuos y su ideario de autoayuda, como "*...una respuesta popular a su radical experiencia de la ausencia de Estado en plena República.*" (ILLANES 1993: 35). Una afirmación como esa sólo se puede hacer cuando se concibe al Estado como un sujeto histórico con determinadas tareas sociales inmanentes. No era, sin embargo, que el Estado estuviera ausente, baste para ello recordar su sangrienta presencia en las represiones de fines del siglo XIX, sino que dada sus características específicas, no tenía porqué tener una relación asistencial o de bienestar con la población: aún no había sido concebido, ni mucho menos construido de esa manera.

Algunos años más tarde, en 1997, el entonces Presidente Eduardo Frei realizó una afirmación similar, sólo que para una época distinta. Debido a las continuas acusaciones por parte de grupos de izquierda de desarmar el Estado y a las exigencias de partidos de derecha para disminuir el gasto público, señaló que "*...su administración no propicia un crecimiento del sector público, pero tampoco aceptará reducirlo mientras se mantengan amplios sectores al margen del desarrollo y crecimiento económico.*" (Diario La Tercera, 17.09.1997). Sin embargo, a pesar de las apariencias y contrariamente a lo expresado por el Presidente, el Estado no se estaba achicando y sí estaba creciendo.

De acuerdo a un trabajo citado por Bernardino Bravo Lira, en su artículo *Del Estado Modernizador al Estado Subsidiario. Trayectoria Institucional de Chile 1891 - 1995*: en "*...el lustro 1990-1995 esta burocracia dio signos de renacimiento. Los ministerios volvieron a aumentar a 18, los servicios con categorías de tales a 3, los empleados de la Administración*

en más de cinco mil y el gasto en personal se dobló. Todo esto sin contar, naturalmente, las nuevas plantas de funcionarios del Congreso." (Bravo 1995: 32).

El origen del error es exactamente el mismo.

Los conceptos "*asistencial*", "*bienestar*" o "*compromiso*" hacen que sólo algunas zonas del Estado sean visibles, que coincidentemente –en el segundo ejemplo-, eran las que habían sido privatizadas (seguros de salud –Isapres– y de pensiones –AFP's) o se habían "*abierto a la iniciativa privada*" (educación, desde la primaria a la superior). Otras, en cambio, que crecían a los ritmos señalados más arriba no eran tan evidentes y se continuaba en el supuesto de la extinción del Estado. Ello porque los conceptos con que se analizaba dirigían la mirada hacia determinadas funciones y no hacia la magnitud total de su estructura administrativa.

b) La tradición jurídico-política

La tradición jurídico-política de análisis del Estado, ha encasillado a éste dentro de una forma de estudio que lo ha transformado sólo en historia de partidos, elecciones, regímenes de gobierno y leyes y, además, le ha escamoteado dinamismo al proceso histórico.

La primera de esas consecuencias no merece mayores comentarios, ya que es sabido por todos los que se ocupan del tema, que la historiografía de Chile se ha construido hasta ahora básicamente como una relación de sucesos, actores y regímenes políticos. Entre los principales representantes de esa forma de hacer historia se cuentan Alberto Edwards, Ricardo Donoso, Jaime Eyzaguirre, Julio Heise, Bernardino Bravo y Gonzalo Vial, entre otros. En los últimos veinte años ha surgido una serie de historiadores que han puesto énfasis en la historia social. Deudores de la tradición de Julio César Jobet, Hernán Ramírez, Jorge Barría y Luis Vitale, iniciada a mediados del siglo pasado, aparecen Gabriel Salazar, María Angélica Illanes, Sergio Grez, Mario Garcés, Jorge Rojas Flores y otros.

Más allá de esa importante variación en el enfoque, los une, sin embargo, el hecho que ninguno de ellos trata de manera específica el Estado como actor social con ciertas características particulares, al menos no lo hacen fuera de sus funciones política, represiva y asistencial. Además, muchos -como se verá a continuación- se encuentran prisioneros de un

³ De ahí probablemente el significativo volumen de obras destinado a analizar el tema de la seguridad social, estructuras sanitarias, educación y fomento, en especial a partir de fines de la década del 1930, con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción - Corfo.

esquema jurídico-político, que, como se dijo, escamotea una dimensión sociológico-histórica a las transformaciones.

En general, dichas descripciones y análisis jurídico-políticos operan tres distinciones al interior del Estado. La primera a un nivel macroestructural que corresponde a la ya clásica división en "*tres poderes*": ejecutivo, legislativo y judicial. Luego, en el referido a la estructuración de la "*autoridad*" a nivel nacional. Y finalmente, en la composición de las distintas reparticiones estatales.

Sobre la división tripartita de los poderes del Estado, como elemento de la teoría política clásica, baste decir que ella está claramente establecida, tanto en la Constitución de 1833, como en la de 1925. Ambas determinaban las características de cada poder y, sobre todo, su separación e independencia (VALENCIA 1951: 163-178; 227-244 T.I.).

En el segundo caso, en la estructuración de la "*autoridad*" a nivel nacional, se distingue en general, entre autoridades originadas en decisiones centrales y por elecciones locales, ambas con sus respectivas reparticiones. El mejor ejemplo de este esquema lo constituye la división administrativa del territorio. Dicha construcción jurídico-política ocupa un lugar fundamental en la concepción del Estado desde su consagración en la Constitución de 1925 (no existe en la de 1833). Así, había una división territorial que contemplaba: a) gobierno interior: el país dividido en Provincias, éstas en Departamentos, éstas a su vez en Subdelegaciones y, finalmente éstas en Distritos. Cada una con su respectiva autoridad, derivada de la línea de mando del Presidente de la República: Intendente, Gobernador, Subdelegado e Inspector; b) administración interior: el país dividido en Provincias y éstas a su vez en Comunas. Sus respectivas autoridades eran los Intendentes y Alcaldes (las Provincias serían equivalentes y las Comunas corresponderían a las Subdelegaciones). En este caso, la línea de mando del Presidente de la República se interrumpía en el Intendente, ya que los Alcaldes tenían su origen en la votación popular y por lo tanto no representarían intereses políticos nacionales, sino locales. El lugar de encuentro del gobierno interior y la administración interior era la Provincia, con el Intendente a la cabeza (VALENCIA 1951: 244-248 T.I.).

El tercer nivel en que opera esta distinción tiene que ver con la totalidad de las reparticiones administrativas que componen del Estado. En todas ellas habría una estructuración mixta de los cargos: una cúpula política que orienta las decisiones de la burocracia, la que entrega la base técnica a la gestión emprendida. Esta distinción, originada sin duda en los análisis de la burocracia de Max Weber, encuentra posteriormente expresiones nacionales de gran refinamiento. En ellas se intenta incluso establecer un adecuado índice de

proporcionalidad entre funcionarios políticos y administrativos: *"Como ya se ha anticipado, una burocracia equilibrada es aquella en que el primer escalón está integrado por políticos profesionales y el tercer escalón por administradores profesionales. El nivel intermedio (subsecretarios) de una burocracia equilibrada se supone que debe estar integrada por políticos y administradores en igual proporción".* Y es equilibrada porque en ella *"...lealtad política y capacidad técnica se mezclan de tal manera que podría decirse constituyen una garantía razonable de eficiencia técnica..."* (LOPEZ 1975: 52).

Tal forma de análisis del Estado, centrada en su formalidad jurídico-política (y en menor grado burocrática), ha tenido como consecuencia que el Estado haya sido considerado tempranamente, en la década de 1920, como un Estado de Derecho (BARROS y VERGARA 1983: 167)⁴. Más importante aún, será el origen de una de las tesis más difundidas de la historia y ciencia política chilenas: la de la estabilidad de sus instituciones, su carácter democrático y la ejemplaridad de ese proceso en Latinoamérica⁵.

Si bien a ese nivel no se puede negar una validez a tales análisis, sí se puede calificarlos de insuficientes, ya que ocultan mucho más de lo que hacen posible ver.

En primer lugar ocultan la histórica interrelación que ha existido al interior del Estado entre los políticos profesionales y quienes han accedido a cargos administrativos en la burocracia. Al menos hasta 1924 el Estado chileno estuvo monopolizado por diversos sectores oligárquicos y desde ese año en adelante, hasta 1931, directa o indirectamente por militares. Para ambos grupos, como se verá en los capítulos siguientes, éste no fue una organización en cuyo interior existiera una división tajante entre lo privado y lo público. Entre lo que eran bienes personales y propiedad estatal. El ejemplo más evidente fue la distribución de cargos entre miembros de los grupos oligárquicos y sus clientelas en todas las zonas y niveles administrativos, incluyendo, por supuesto, ministerios y juzgados. Algo similar ocurría con el manejo de los medios y recursos estatales, que también fueron usados discrecionalmente, como una suerte de prolongación del patrimonio personal. Ello se extendía incluso a quienes circulaban en torno al Estado y tenían acceso, por sus contactos personales, a otros beneficios como contratos comerciales y concesiones.

⁴ Ello en una época en que la violencia represiva del Estado no estaba regulada y llegó a un punto culminante durante la dictadura de Ibáñez, en que se deportó, desterró y torturó de manera sistemática (VIAL 1996: 214-219).

⁵ No es que esa hipótesis sea falsa desde un punto de vista formal, sino desde la óptica de la construcción histórica de la institucionalidad. Dicha estabilidad política republicana en Chile existió y se diferencia de los demás países latinoamericanos, pero sólo porque su construcción nunca fue sólo civil, sino cívico-militar, al menos hasta mediados del siglo XX.

Por otra parte, para esa fecha no habían mecanismos jurídicos y administrativos de control y sanciones en la gestión al interior del Estado. Sólo existía el autocontrol que las propias oligarquías y militares ejercían. Dicho autocontrol, más que orientado por intereses nacionales, buscaba una "*justa*" repartición de puestos⁶. Tampoco habían sido establecidas incompatibilidades de funciones al interior de la administración, como, por ejemplo, el ser a la vez parlamentario y ministro. Ello conducía a una serie de actos, como las destituciones de gabinetes por parte de bancadas parlamentarias con el objeto de posicionar a algunos de sus miembros en un ministerio.

Esas relaciones transversales entre los políticos profesionales y funcionarios administrativos tuvieron especial importancia en el período estudiado. Ellas fueron la forma básica en que se organizó la gestión estatal. Por esta razón es tan importante señalar la brecha que existe entre los análisis jurídico-políticos y las prácticas concretas de los grupos oligárquicos, primero, y de los militares después.

Por lo mismo la tradición histórica del análisis burocrático del Estado encuentra en esta época un límite. Para las oligarquías chilenas la existencia de un aparato burocrático no tenía tanto que ver con formaciones abstractas, destinadas a hacer cumplir la ley y administrar determinadas políticas, como con una estructura que permitía coordinar intereses y proveer de trabajo a las clientelas. Al menos, si no era completamente así, siempre conservó esa doble función.

Asímismo, los análisis jurídico-políticos, al momento de examinar el aparato estatal, dificultan la visualización de determinados estratos funcionarios que forman parte de su burocracia. Al situar a esas personas en una esfera de decisiones superior a las del ámbito administrativo desaparecen en los análisis de éste. Conforman, por llamarlo de alguna manera, una suerte de esfera metaestatal. No es extraño entonces, que al hablar del Estado como aparato administrativo no se mencione, por ejemplo, al Congreso como punto central de éste y se ponga el énfasis en las estructuras derivadas de los ministerios. Así ocurre en diversos trabajos sobre el tema, como los de Argomedo y Casanova (1991), Anwandter (1976), Urzúa (1970), Urzúa y García (1971).

Finalmente, la mencionada forma de análisis provoca otro fenómeno: al reducir la historia a eventos político-institucionales le escamotea contexto y dinamismo al proceso histórico. Es decir, los puntos de inflexión están puestos en las formas de gobierno (República

⁶ El Estatuto Administrativo para Empleados Públicos fue promulgado recién en 1927 y puso fin, no tanto a las contrataciones arbitrarias (algunos años más tarde, para solucionar ese inconveniente, se inventó el contrato por honorarios y pago contra boletas de servicios por trabajos específicos y asesorías), pero sí a los despidos sin causa justificada.

Autoritaria, Liberal, Parlamentaria, Presidencial), Constituciones Políticas (1833, 1925), partidos políticos, partidos en la presidencia, etc. Ello hace que los ritmos del desarrollo histórico aparezcan en el nivel jurídico-institucional como lentos y estables, y en el político, especialmente en lo que se refiere a las disputas partidarias, rápidos y cambiantes.

III. RELACION Y PRACTICAS

El presente trabajo intenta investigar el Estado de modo que sea posible darle continuidad al análisis del mismo y hacer visibles aquellas zonas que habitualmente no lo son. Esto es, esbozar un marco conceptual que permita revisar la totalidad de su estructura administrativa. Siendo empero el objetivo central de esta investigación el análisis de la relación que existía entre el Estado y los habitantes, un estudio exhaustivo de su estructura rebasaría las pretensiones de este trabajo. Se le caracteriza, por lo tanto, sólo en algunas áreas, en función de dicho objetivo.

a) El concepto de *relación*

Con el propósito de darle continuidad al estudio del Estado chileno entre 1891 y 1931 se propone utilizar como eje del análisis el concepto de *relación*.

Para explicar el modo en que éste ha sido utilizado es necesario tener presente dos cosas. Primero: una relación implica al menos dos actores y ella funciona no en una dirección, sino en dos o más. Por lo mismo, al hablar de *relación entre el Estado y la mayoría de los habitantes* no hay que olvidar que ella funciona en ambos sentidos. Es decir, no se trata de describir cómo concibió y actuó el Estado respecto a la mayoría de la población, sino cómo ambas partes se concibieron y actuaron con respecto a la otra. Dentro de lo mismo, también evitar o ignorar al otro constituye una forma de relación.

Segundo: se habla de *mayoría de la población* (o habitantes), ya que aun cuando diversos sectores sociales llegaron al Estado mediando la década del 1920, la generalidad se encontraba fuera de éste. Quienes tenían acceso directo a él o estaban *en él*, constituían una minoría compuesta por una suerte de la élite política de la época y sus clientelas.

A partir de ambos presupuestos, entonces, se puede explicitar el uso del concepto de *relación* en este trabajo. Se entiende por ella la forma en que diversos actores sociales

concebieron y actuaron *en* el Estado. Es decir, con respecto a sus estructuras política, administrativa y legal. Para llegar a establecer esa relación, evidentemente, era condición primera acceder al Estado. Los diversos grupos oligárquicos, por ejemplo, que lo monopolizaron hasta 1924, desarrollaron no sólo una forma específica de concebirlo, sino también de actuar *en* él. Ambas se manifestaban en la manera particular en que administraban las estructuras estatales.

Posteriormente, a través de los golpes de Estado de septiembre de ese año, de marzo del año siguiente y con Ibáñez en 1927, también los militares y las "*nacientes clases medias*" tuvieron acceso a él y, por ende, a una forma de concebirlo y actuar *en* él.

Por otro lado, se entiende por *relación* la forma en que los habitantes concebieron y actuaron en función de sus propios intereses respecto al Estado. Es decir, la concepción que diversos sectores sociales fueron desarrollando de lo que éste debía ser o las características que debía adoptar, y que fue orientando determinadas decisiones y acciones⁷.

De ese modo, las concepciones desarrolladas por los actores que se encontraban fuera del Estado, la mayoría de la población, en general no tenían repercusiones significativas a nivel de su estructura, si no contaban con el beneplácito de quienes estaban *en* él. Sin embargo, dichas concepciones orientaban en determinados momentos ciertas decisiones y acciones. A modo de ejemplo se pueden señalar grupos de obreros solicitando la mediación estatal en conflictos laborales o sociedades de socorros mutuos pidiendo subvenciones para sus escuelas.

Sólo quiénes estaban *en* el Estado tenían la posibilidad de plasmar en su estructura las concepciones que de éste tenían, en función de sus intereses personales, grupales o nacionales. Este no constituía (ni constituye) una entelequia que funcionaba por sí sola. Era una construcción social con características históricas específicas, dependientes tanto de los diversos grupos (oligarquías, militares, partidos políticos, por ejemplo) que en un momento determinado estaban *en* él y de los intereses que otros actores había logrado institucionalizar a través de estructuras legales, en su paso por él.

De ese modo, las oligarquías primero, y los militares y las "*nacientes clases medias*" después, determinaron las características específicas que el Estado debía tener para relacionarse con el resto de los habitantes y, evidentemente, consigo mismos.

⁷ En este punto es necesario no olvidar que para mucha gente hasta comenzado el siglo XX, el Estado no constituía parte de su vida cotidiana, cuando no le era completamente desconocido. Para la población rural de zonas geográficas apartadas, por ejemplo.

b) El concepto de *prácticas*

Para estudiar el Estado con el propósito de ampliar el campo de visibilidad existente hasta ahora, se propone conceptualizarlo como un conjunto de tres prácticas, desarrolladas por los diversos actores que estaban *en él*: política, administrativa y legal. Cada una de ellas con un nivel discursivo y simbólico, y otro organizacional y operativo.

Como ya se ha señalado, no es el objetivo de este trabajo hacer una descripción exhaustiva del Estado durante el período en cuestión, sino un análisis general de los principales momentos, características y significaciones del cambio que experimentó la relación entre éste y la mayoría de la población. Estudiar el Estado como un conjunto de prácticas entonces, es sólo una propuesta de análisis y no algo acabado.

Al hablar de prácticas no se rehuye el nivel jurídico-político del análisis, sino se le amplía a una dimensión sociológico-histórica. Analizar el Estado desde tal perspectiva permite revisar con mayor profundidad tanto el origen como el funcionamiento de su institucionalidad.

La práctica política correspondía a las actividades que los distintos actores desarrollaban en torno a las campañas electorales: desde que se agrupaban en alguna forma de organización política, hasta la elección de sus representantes para algún cargo en la administración pública. En el nivel discursivo y simbólico de esa práctica se situaban las diversas construcciones ideológicas que caracterizaban a las distintas corrientes políticas. En el nivel organizacional y operativo se encontraban todas las agrupaciones que hacían posible ese proceso -los partidos políticos, por ejemplo-, así como las actividades específicas destinadas a elegir a los candidatos: campañas electorales, cohecho, fraudes electorales, entre otras.

La administrativa era la práctica que continuaba a ese proceso. Correspondía al conjunto de actividades que se desarrollaban al interior de la administración pública. En ese sentido se debe considerar también necesariamente a senadores, diputados, jueces, ministros y, en general de todos aquellos que estaban ligados de manera total o parcial a la planta de funcionarios estatales, como actores que formaban parte en la práctica administrativa. Al igual que las tareas de un juez, ya fuera en un Juzgado de Letras como en la Corte Suprema, de un subsecretario, de un ministro o de un policía, también las de un senador o diputado correspondían de modo diverso a parte de la práctica administrativa. En ella, en el nivel discursivo y simbólico se encontraban todas las construcciones retóricas respecto a cómo se debía actuar al interior del Estado (como la idea del "*servicio público*"), mientras, en el nivel

operativo y organizacional, se desarrollaban formas concretas de acción, como el clientelismo, por ejemplo.

La tercera práctica era la legal, que correspondía a la producción o no producción de la legalidad. Esto no se refiere al procedimiento establecido por la Constitución Política para producir una ley, ya que éste –al igual que los discursos que en torno él- pertenecían a la práctica administrativa.

El elemento central de la práctica legal lo constituye captar la intencionalidad que orientaba a los actores en favor o en contra de alguna ley. También ésta tenía un nivel discursivo y simbólico, en que se expresaba públicamente el objetivo de la legalidad producida o no producida. En el nivel operativo y organizacional, estaban las consecuencias específicas que ello tenía en la realidad social.

Por último, para comprender cabalmente la idea de la composición del Estado a través de las tres prácticas señaladas es necesario entender éstas, además, en su secuencialidad y circularidad. Eran secuenciales ya que ellas se iban sucediendo una a otra: primero los diversos actores debían tomar parte en la práctica política, luego llegaban a la administrativa y recién ahí a la legal. Eran a la vez circulares ya que cada práctica estaba regulada por determinadas normas cuyo origen estaba en la práctica legal, que constituía un momento muy importante y fundamental de todas las prácticas, incluida ella misma: al sancionar las prácticas anteriores dándoles una base institucional cerraba el círculo y generaba las condiciones de su propia reproducción.

Esta propuesta de análisis del Estado chileno de 1891 a 1931 permite, primero, explicar el desfase que existía entre las construcciones jurídicas que normaban cada una de las prácticas y la manera cómo los actores se desempeñaron en ellas.

En segundo lugar, permite visualizar el Estado en tres dimensiones, en las que la práctica política constituía una suerte de momento pre-estatal, pues en ella se determinaba quiénes accederían a él. Aun cuando en rigor no debería ser considerada una dimensión administrativa del Estado, era parte de él, en cuanto constituía el mecanismo de acceso a éste y en ella tenían lugar gran parte de las elaboraciones retóricas acerca de las características que el Estado debía tener.

Al conceptualizar la práctica administrativa como la suma de actividades que se desarrollaban al interior de la administración pública, es posible visualizar en conjunto todas las zonas y niveles del Estado. Así vistos, el Congreso y el sistema judicial constituían también parte de la práctica administrativa. No existía, por tanto, razón para exceptuarlos del análisis de ésta.

Finalmente el estudio de la práctica legal permite avizorar una tercera dimensión del Estado: aquella que examina la intencionalidad de sus actores al momento de aprobar o rechazar proyectos de ley. En ello subyacía además gran parte de la concepción que tenían del mismo como estructura administrativa y como sujeto histórico con un rol específico en la realidad de su época.

Esta forma de análisis, que articula los conceptos de *relación* y *prácticas*, le restituye el dinamismo inherente al proceso histórico en estudio. Permite analizar tanto la forma en que los actores que se encontraban *en* el Estado lo concibieron y se desempeñaron *en* él, como la manera en que la mayoría de los habitantes, en función de sus propios intereses, concibió y actuó con respecto a las prácticas política, administrativa y legal. En particular, hace posible analizar la variación en los contenidos asignados y en la sincronía de dichas concepciones y acciones.

Relacionarse con el Estado no fue un proceso simultáneo para todos los actores con las tres prácticas, sino paulatino y diverso. Muchos de ellos conocieron primero la práctica política a través de las elecciones en las que unos eran candidatos y otros eran incorporados casi festivamente. Algunos, en su calidad de clientes, conocieron antes la práctica administrativa gracias a la consecución de un puesto en el aparato estatal o de su contacto con alguna repartición, como el Registro Civil. Otros se relacionaron antes con la práctica legal ya fuera produciendo legalidad o a través, por ejemplo, de la obligación de pagar impuestos o la conscripción. Muchos, sin duda, vivieron sin tener noticias de ellas.