

RESUMEN

El proceso de construcción del estado-nación en Chile en el siglo XIX fue prolongado. Desde varios puntos de vista - político, social y económico, entre otros - es posible postular que a lo largo del período 1829-1880 estuvo sometido a diferentes tensiones que no solamente lo dilataron, sino que requirieron de acuerdos socio-políticos amplios que comenzaron a dar sus frutos una vez que fueron superadas las contradicciones que dieron origen a las guerras civiles de la década de 1850. Fue sólo entonces que el proceso de organización política y territorial adquirió mayor velocidad, aunque no estuvo ausente de agudos problemas, y abrió paso al proceso de modernización del país.

Palabras clave:

Política - Estado - Territorio - Finanzas - Consenso.

ABSTRACT

The process of building a nation-state in Chile during the XIX century was a protracted one. From various points of view - political, social and economic, among others - it is possible to argue that throughout the period from 1829 - 1880 it was subject to manifold tensions which not only resulted in delays, but that also demanded broad socio-political agreements which started to yield fruit once the contradictions giving rise to the civil wars of the 1850s were overcome. It was only then that the process of political and territorial organization took on greater velocity, although not free of serious problems, and and gave way to the modernization process in the country.

Keywords:

Politics - State - Territory - Finances - Consensus.

La política, las finanzas públicas y la construcción territorial.
Chile 1830-1887. Ensayo de interpretación
Luis Ortega Martínez
Pp. 140 a 150

LA POLÍTICA, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL. CHILE 1830-1887. ENSAYO DE INTERPRETACIÓN

Luis Ortega Martínez (*)

INTRODUCCIÓN

En el mundo que hoy detenta los mayores niveles de desarrollo, antes del siglo XIX ningún Estado cuyo territorio no pudiera cruzarse a pie en uno o dos días poseía un conocimiento suficiente, actualizado con regularidad, de quienes vivían, nacían y morían dentro de sus fronteras. Ninguno podía identificar siquiera a los individuos fuera de sus domicilios y, muchas veces en el interior de los mismos¹. Para la mayor parte de las nuevas repúblicas latinoamericanas, tal situación se mantuvo hasta muy entrado el siglo y, en algunas áreas, hasta el siglo XX². En realidad, como lo sostiene Hobsbawm, ningún Estado, antes del ferrocarril y el telégrafo, antepasados de la moderna revolución de las comunicaciones, podía saber lo que ocurría en sus rincones más lejanos o mover sus agentes con rapidez suficiente para que tomaran medidas ya fuese cuando ocurrían crisis políticas locales o desastres naturales, pues ningún Estado podía pretender que controlaba sus fronteras o intentaba controlarlas o, de hecho, tenía unas fronteras claramente delineadas. Más aún, ningún Estado en Sudamérica hasta el tercer cuarto del siglo poseía la capacidad de mantener un cuerpo

(*) Profesor de Historia y Geografía Universidad de Playa Ancha. Doctor en Filosofía de la Universidad de Londres. Académico del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.

Artículo recibido el 10 de marzo 2010. Aceptado por el Comité Editorial el 20 de abril de 2010.

Correo electrónico: luis.ortega.m@usach.cl

¹ Hobsbawm E. J., **Bandidos**, Barcelona, Crítica, 2001, pp. 27-28.

² Halperin, T., **Historia contemporánea de América Latina**, 13ª edición, Madrid, Alianza, 1993, capítulos I y II.

de policía nacional eficaz, que actuase en calidad de agente directo del gobierno central y abarcara todo el territorio.

Las nuevas repúblicas hispanoamericanas no contaban ni con la capacidad política, ni con los recursos humanos calificados, ni con los financieros que les permitieran ejercer un control efectivo, manejar sus territorios de manera eficiente y dotarlos de la infraestructura básica que facilitara el desarrollo de los mercados. En este sentido, y en la perspectiva del desarrollo de la capacidad política de los gobiernos nacionales, el atraso material fue un importante elemento de retardo del desarrollo político. Es que como sentenció Fernand Braudel, “sin intercambios, no hay sociedad”³. En el caso de Chile, el verdadero comienzo del despliegue del “estado en forma”, corresponde a la segunda mitad del siglo XIX.

Si bien los intentos gubernativos por desplegar su acción y por definir el territorio fueron significativos en las décadas de 1830 y 1840, dado que el desafío primario de las autoridades era consolidar el poder político, aquella tarea no logró objetivos mayores. El gobierno no tenía los recursos necesarios para lograrlo: sus finanzas eran precarias, los cuadros político-administrativos escasos, la información limitada y los transportes y las comunicaciones rudimentarios. En la década de 1850 las tensiones políticas, que se desbordaron tanto al comienzo como al final de ella, impidieron cualquier tipo de iniciativa mayor en ese sentido. Fue una vez terminadas las tensiones que llevaron a la Guerra Civil de 1859, y luego de la estructuración de un nuevo pacto político a partir de 1863, que coincidió con la recuperación y la estabilización de las finanzas públicas, lo que abrió las puertas a un largo y trabajoso proceso de la creación de un consenso por parte de la elite, lo que a su vez permitió de consolidación y reorganización de la administración, el comienzo del desarrollo de la infraestructura de transportes y comunicaciones. A partir de entonces se inició la definición territorial.

LA “REPÚBLICA CONSERVADORA” Y EL TERRITORIO

La instauración del régimen conservador en 1830 no resultó en la instauración del “estado en forma”, ni en la definición del territorio, como tampoco en la total satisfacción de las demandas y aspiraciones de las zonas más alejadas del eje Santiago-Valparaíso, temprano detentador del poder político y financiero, lo cual incidió en importante medida en una tenue adhesión al proyecto político e institucionalidad “pelucona” por parte de provincias distantes: Concepción, Atacama y Coquimbo. En ese sentido, en el caso de espacios en donde por historia se habían formado grupos social y económicamente más homogéneos, como era del caso de Concepción, y en aquellos, en que dadas algunas oportunidades en el mercado internacional, se habían

³ Braudel, F., *La dinámica del capitalismo*, Santiago, FCE, 1994, p. 11.

experimentado la formación de una suerte de “proto elite”, con aspiraciones políticas y económicas más claras y definidas, como en el caso de Atacama, cuyas aspiraciones y demandas en todo caso, no fueron satisfechas plenamente hasta la década de 1880. Sin embargo, para llegar a la obtención de políticas que respondieran efectivamente a los intereses regionales no sólo debió transcurrir un tiempo considerable -cinco décadas- sino que las partes debieron enfrentar y superar situaciones complejas, tanto internas como externas.

A pesar del importante esfuerzo legislativo de los gobiernos desde mediados de la década de 1830 y hasta mediados del siglo XIX, y de su creciente control político sobre más áreas del territorio, la presencia del Estado en algunas zonas del país continuó siendo tenue⁴ ya fuese por las distancias y la lentitud de las comunicaciones, como por lo limitados de los recursos financieros, la precariedad de las dotaciones de funcionarios -tanto en cuanto a número y competencias- así como por la ausencia de una estructura orgánica apropiada para una eficiente gestión política y territorial. Más compleja aún era la presencia estatal en las zonas ya mencionadas desde el punto de vista social, pues en la medida que los grupos de poder local fueron consolidando su fortuna, estatus y prestigio en algunos casos, los funcionarios enviados desde Santiago eran objeto de indiferencia a veces combinada con franca hostilidad⁵.

Si bien en el plano político práctico la acción de las elites locales denota limitada fuerza y capacidad de organización sobre todo en una proyección a largo plazo, su antagonismo respecto del poder central combina cuestiones fundamentales que tuvieron una larga vigencia: por una parte el sistema electoral y en particular la intervención del gobierno en las elecciones; por otra, diversas aspiraciones que pueden ser calificadas como económicas pues comprendía desde cuestiones tan diversas como los impuestos a las exportaciones, a problemas vinculados a la conectividad y las limitaciones de la infraestructura de transportes, los servicios urbanos y los puertos. Ambas reivindicaciones tienen un denominador común, pues en términos de la atribución de responsabilidad política con relación a su origen y vigencia las protestas locales son claras: los responsables de esa situación eran las autoridades de Santiago y de los capitalistas de Valparaíso, es decir, los constituyentes del eje del poder central.

La respuesta del poder central a aquellas demandas fue, como toda la actividad pública de aquellas décadas, lenta y su ritmo se explica tanto por el tamaño y eficiencia del Estado, como por su capacidad de diseño e implementación de políticas. En tal sentido, hubo un primer período, que se inició a mediados de la década de 1830 y

⁴ Ortega, L., *Chile en ruta al capitalismo*, Santiago, Dibam-LOM, 2005, Capítulo I.

⁵ Barbier, J., *Reform and Politics in Bourbon Chile, 1755-1796*, Ottawa, The University of Ottawa Press, 1980; Introducción y Capítulo I.

que culminó a comienzo de la de 1850, en que se combinaron un importante esfuerzo por dar coherencia a la administración central con el de estructurar el país en dos sentidos. En primer lugar, diseñar un orden interior, lo cual se expresó en el diseño de las unidades provinciales y sus respectivas divisiones; en segundo lugar, hubo un intento por definir el territorio efectivo del país -lo cual, naturalmente está vinculado al tema del orden interior- lo que tuvo una expresión importante, por ejemplo, en el asentamiento en la creación del Territorio de Magallanes en abril de 1843 y en la precisión del límite norte del país. Simultáneamente, el sector público diseñó políticas que en su implementación sirvieron de articuladoras del territorio, como lo fue por ejemplo el desarrollo de la educación primaria a partir de 1842.

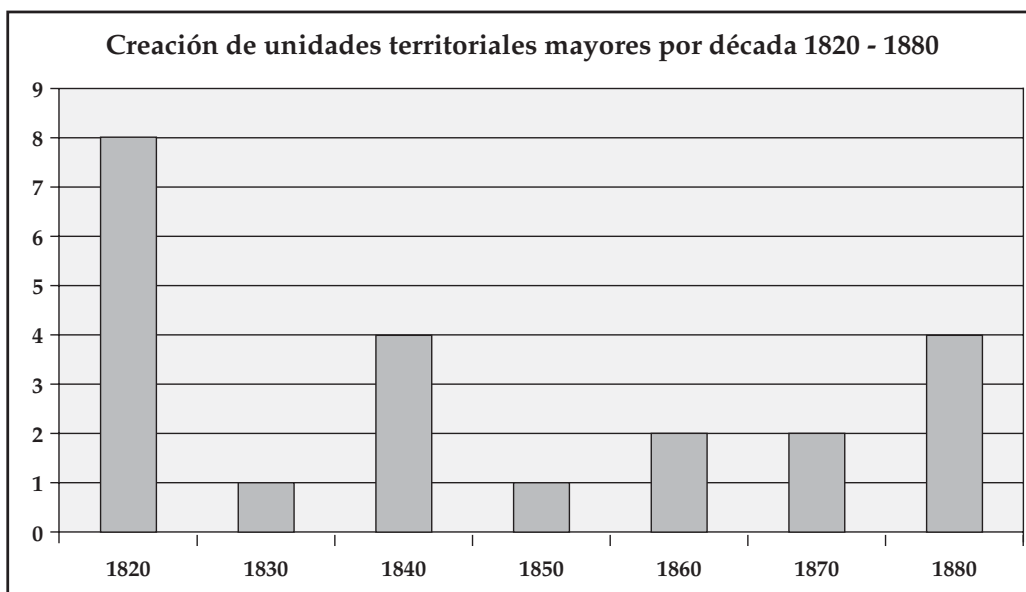
**Estimación dotaciones de administración pública
1845-1900**

	1845	1850	1860	1880	1900
Presidencia	5	6	5	6	5
Congreso	91	90	117	191	170
MININT	161	208	240	568	1.935
MINREX	14	15	17	47	784
MINHAC	436	519	579	729	1.564
MJCIP	346	435	1.012	867	5.948
MGyM	112	938	555	640	2.471
MOP	-	-	-	-	242
Total	1.165	2.211	2.525	3.048	13.119

Fuente: Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, **Un siglo de historia económica en Chile 1830-1930**, Santiago, Universitaria, 1980, Tabla.

El tamaño y efectividad de la administración central continuó estando determinada por las limitaciones de recursos humanos y financieros que enfrentaba el Estado, pero y en ese sentido, es importante anotar que entre 1845 y 1850 se verificó un importante aumento de sus dotaciones, que sólo habría de repetirse en la década de 1880. En efecto, el número de funcionarios públicos entre 1845 y 1850 creció en 90 por ciento.

Es plausible interpretar el importante aumento de las dotaciones entre 1845 y 1850, en particular en Interior, Hacienda y Defensa como un esfuerzo por dar “forma” al país y, a la vez, el resultado de un intento por reforzar la estructura central en la perspectiva de un sector público cada vez más activo e interventor. La resolución de los problemas políticos internos (expresado en la consolidación en el poder del “peluconismo”) e internacionales (el fin exitoso de la guerra contra la Confederación Perú-boliviana), le dieron al gobierno el espacio, el prestigio y la estabilidad para abocarse a las cuestiones de carácter interno.



Unidades territoriales mayores: provincias y "territorios de colonización".

Una tarea importante en ese sentido es dimensionar ese esfuerzo. Así por ejemplo, si se considera el tema de la creación de unidades administrativas territoriales mayores, las provincias y territorios de colonización, de un total de trece (13) unidades formadas entre 1840 y 1889, cuatro (4), prácticamente un tercio, fueron creadas entre en la década de 1840. Otras cuatro (4) corresponde a la de 1880 y las cinco (5) restantes se distribuyeron en una (1) en 1852, dos (2) en la década de 1869 y otras dos en la de 1870.

Si el "activismo" gubernativo en estas materias fue efectivo o limitado en sus resultados también es una pregunta que no es de fácil respuesta. Si se puede plantear que hubo un *crescendo* en cuanto actividad pública en todos los planos, entre los que cabe destacar la educación en sus niveles superior, técnico y primario, así como en la creación de las condiciones y regulaciones adecuadas para el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones, en particular con relación a ferrocarriles y telégrafo durante el quinquenio 1845-1849.

El despliegue político-administrativo del poder central de la década de 1840 coincidió con el repunte productivo y exportador de las regiones extremas. La zona aledaña a Concepción experimentó una recuperación de la producción agropecuaria, en la medida en que paulatinamente se restablecieron los antiguos circuitos comerciales en particular los del Pacífico suroccidental que se habían estructurado en el período hispánico, mientras que primero en Atacama y luego en Coquimbo los descubrimientos de yacimientos de plata y cobre generaron un importante flujo exportador. En ambas regiones se verificó un importante aumento del ingreso y, naturalmente, ello reforzó la riqueza, el prestigio y el poder de los grupos locales de

comerciantes, terratenientes y mineros. Es un tema pendiente -pero ya enunciado por Maurice Zeitlin- si ello se tradujo, como en tiempos de la administración hispánica, en mecanismos simultáneos de cooptación y rechazo de los funcionarios enviados por el poder central⁶.

La respuesta del gobierno a la nueva situación y a las demandas locales no fue uniforme. Así, mientras a comienzos de la década de 1840 se liberaron de impuestos a las exportaciones de productos agropecuarios, no ocurrió lo mismo con las exportaciones mineras, que continuaron gravadas hasta la década de 1880, coincidiendo con el comienzo de su decadencia⁷. De tal manera junto con el desarrollo de las demandas políticas locales -en ambas regiones- por mayor liberalización política, en las provincias del norte se demandó la eliminación de los impuestos a las exportaciones mineras y a las importaciones de carbón para la metalurgia. En Concepción, las demandas se centraron en las necesidades de infraestructura, de manera de superar los problemas de transporte terrestre y marítimo. Esas y otras demandas formaron parte de las reivindicaciones centrales de los liderazgos de Atacama y Concepción durante las guerras civiles de 1851 y 1859.

Las demandas y frustraciones locales fueron acumulándose hasta que finalmente estallaron en la década de 1850 en la forma de dos guerras civiles de inusitada violencia, que si bien remecieron a la totalidad del territorio entre Atacama y Concepción, registraron en aquellas dos provincias los liderazgos más fuertes y el origen de las acciones más decisivas. De paso, ambos conflictos dejaron en evidencia las debilidades del proyecto político implementado desde la década de 1830 y dañaron fundamentalmente la imagen de estabilidad y orden que el poder político había forjado tanto interna como externamente desde el advenimiento del régimen conservador en 1830.

La intensidad del conflicto de 1859, en que las fuerzas militares formadas para la ocasión por los mineros de Atacama lograron ocupar la totalidad del "Norte Chico" contribuyeron a la búsqueda y creación de un nuevo consenso político -expresado en términos el la coalición denominada "fusión liberal-conservadora", que gobernó hasta 1873- que le abrió posibilidades al Estado de retomar sus políticas de la década de 1840, que las vicisitudes del período 1851-1859 congelaron.

MODERNIZACIÓN Y TERRITORIO 1860-1889

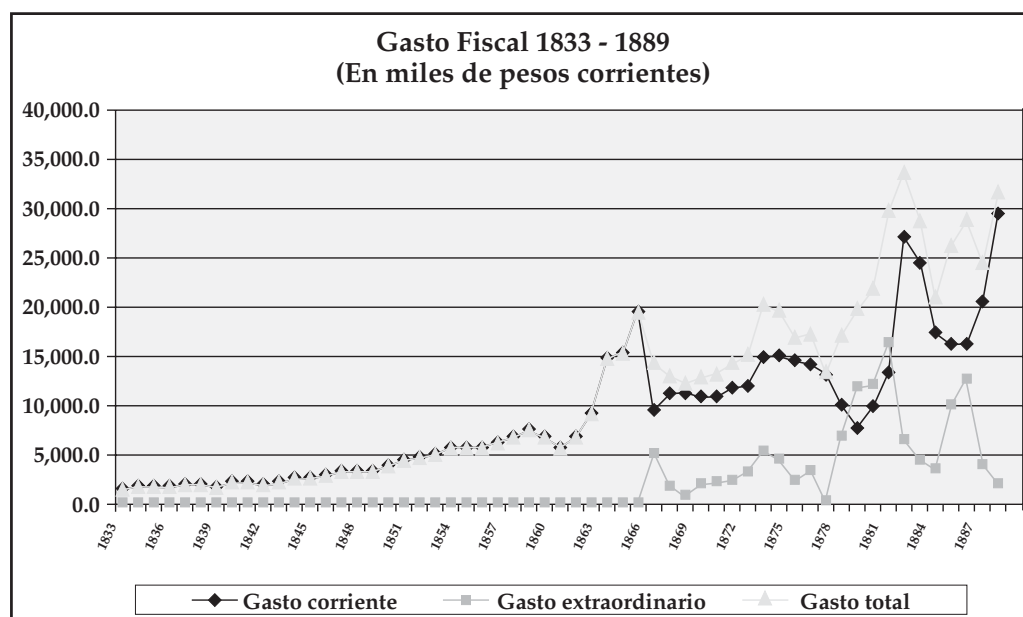
Ambas guerras civiles quedaron políticamente atrás después de una larga y trabajosa transacción entre el poder central y los líderes de los movimientos insurreccionales de Concepción y el Norte Chico, que se inicia con la discusión de los temas constitucionales

⁶ Zeitlin, M., *The Civil Wars in Chile (or the bourgeois revolutions that never were)*, Princeton, Princeton University Press, 1984, Introducción y Capítulos I y II.

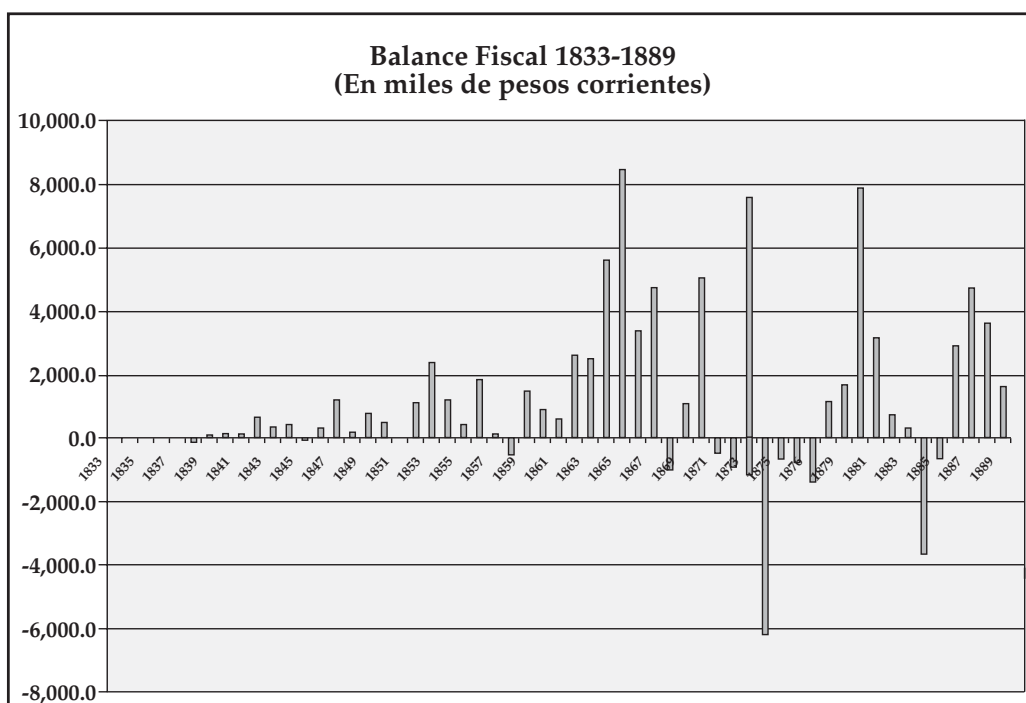
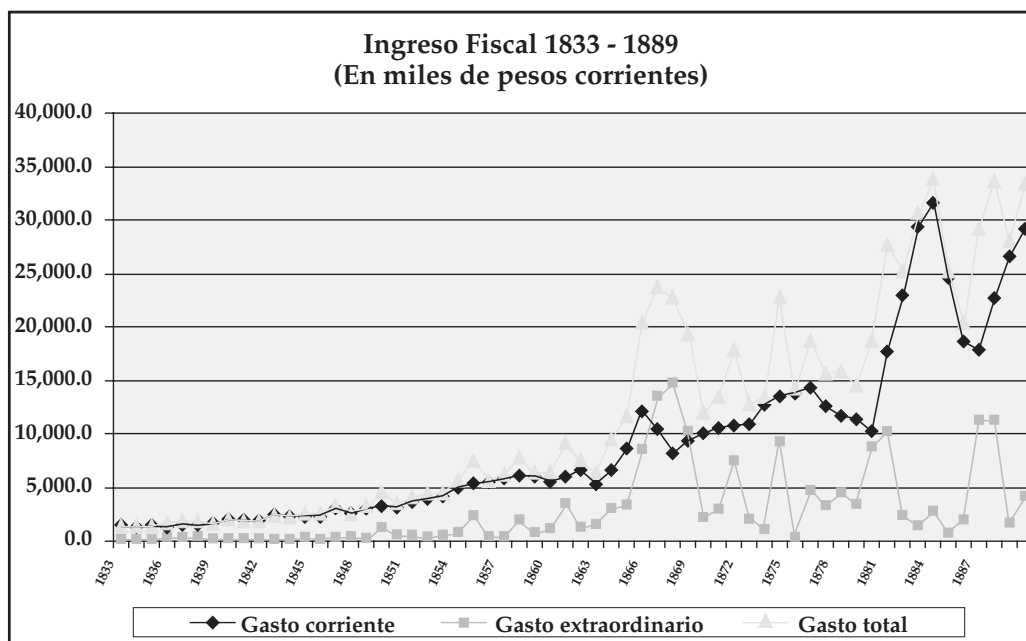
⁷ Ortega, L., Op. cit., Capítulo V.

y “religiosos” a mediados de la década de 1860 y que culmina simbólicamente con el abandono de la vía insurreccional por parte de los rebeldes de antaño, luego de la elección presidencial de 1871, pero que en términos de la definición y construcción del espacio físico nacional se prolonga hasta la década de 1880.

La superación de los conflictos políticos internos y el nuevo pacto político (la “fusión liberal-conservadora” de 1863) le permitió al gobierno retomar la tarea, tímidamente esbozada en la década de 1840, de dar forma al territorio nacional y de crear condiciones para su administración aspirando a crecientes niveles de eficiencia. En dos espacios, en los cuales la presencia del estado chileno era tenue -Araucanía y en los territorios del norte- esto tuvo claras manifestaciones en políticas cada vez más complejas. En el primer caso, ello se plasmó en el comienzo del desplazamiento de la “Frontera” desde Angol al sur a partir de 1868. Hasta cierto punto esa decisión fue precipitada por el episodio encabezado por Orèlie Antoine -el pretendido Rey de la Araucanía- que puso temporalmente en cuestión (internacionalmente) las aspiraciones de soberanía del gobierno de Santiago sobre esas tierras. En el norte, la política y los desplazamientos fueron más complejos y la iniciativa corrió por cuenta del sector privado que en la segunda mitad de la década de 1860 inició la explotación minera en los territorios de Antofagasta (plata y salitre) y Tarapacá (salitre), con fuerte respaldo gubernativo, plasmado en diferentes acciones de política exterior (tratados de límites, reclamaciones y acuerdos de respaldo a la acción de los privados)³.



³ Burr, R. N., *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905*, 2ª edición, University of California Press, Berkeley, 1974, Introducción y Capítulos I y II.



Fuente: **Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1883 hasta 1914. Summary of the Finance of Chile from 1883 to 1914**, London, Spottiswoode, 1914.

En el plano organizacional la necesidad de dar una adecuada respuesta a esos desafíos se tradujo en la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1872 (la

primera gran modificación a la administración central diseñada en la década de 1830, así como en las decisiones y acciones de fines de la década tanto en el sur (Patagonia), como en el norte (territorios salitreros)⁹. Las repercusiones de ambas políticas fueron a largo plazo, y sólo culminaron en la década de 1880, cuando el territorio nacional adquirió su forma definitiva y se adecuó la administración central y la territorial a sus nuevas dimensiones.

Una de las limitantes fundamentales para la construcción de Estado, su despliegue territorial y la optimización de su capacidad de diseño de políticas y de gestión política fueron las limitaciones presupuestarias que caracterizaron las finanzas públicas hasta mediados de la década de 1850. Pero una vez que los conflictos y una crisis económica particularmente compleja en la segunda mitad de la década de 1850 quedaron atrás y las condiciones del mercado financiero internacional comenzaron a evolucionar favorablemente, los gobiernos comenzaron a vivir una mayor holgura presupuestaria. El ingreso fiscal comenzó a aumentar significativamente, y si hasta mediados de la década de 1850 la capacidad de acción del gobierno dependía de los recursos que era capaz de generar, a partir de los primeros años de la de 1860 fue su nivel de actividad el que pasó a determinar tanto la estructura como el nivel de los ingresos. De tal manera, los ingresos extraordinarios (empréstitos tanto nacionales como internacionales), se convirtieron un componente clave del ingreso fiscal total hasta la Guerra del Pacífico, a la vez que en fuente de complejos problemas fiscales y de balanza de pagos en la segunda mitad de la década de 1870. Hasta cierto punto ello fue el resultado inevitable del compromiso creciente del sector público en dos de las tres áreas que Eric Hobsbawm propuso como criterios de modernización en sociedades tradicionales¹⁰: a) la creación de una infraestructura de transportes y comunicaciones adecuada a las necesidades de los sectores productivos y que sirviera de estímulo al crecimiento económico, lo cual se materializó en la red ferroviaria de 950 kilómetros (construida y administrada por el Estado) que a mediados de la década de 1870 conectó a Valparaíso con Angol, Los Ángeles y Talcahuano y la red de telégrafo que cubrió desde Caldera por el norte a Melipulli (hoy Puerto Montt) con una extensión de 5.523 kilómetros por el sur¹¹, y b) administración pública crecientemente eficiente. La tercera tarea, el crecimiento económico, quedó entregado a la iniciativa de los privados.

Como todo proceso, el iniciado en la década de 1860 tomó tiempo en madurar. Sólo en la década de 1880, la elite reforzada en prestigio, capacidad acción, y poder a raíz de su éxito en la Guerra del Pacífico logró superar una aguda crisis (social,

⁹ *Ibid.*, capítulo VI.

¹⁰ Hobsbawm, Op. cit., p. 23.

¹¹ Ambos datos en **Memoria del Ministro del Interior al Congreso Nacional, 1879**, pp. 16-19. El costo de la construcción ferroviaria hacia 1876 se calculó en £4.737.931, equivalentes al 72 por ciento de la deuda pública y dos veces el valor de las exportaciones de aquél año. Datos de **Sinopsis Estadística y Geográfica de la República de Chile en 1879**, p. 16.

política y económica en la segunda mitad de la década de 1870) y abocarse a la compleja tarea de darle forma física definitiva al país y de continuar con la tarea de dar conectividad a su zona central y sur. Para ello, el Estado retomó el ímpetu en lo que dice relación con la incorporación de nuevas tierras, en cuanto al tamaño y funciones de su administración y la integración del territorio a través de la construcción ferroviaria. Fue entonces que se crearon cuatro provincias (dos en los territorios que pasaron a denominarse el Norte Grande y dos en la Araucanía) y se verificó una modificación mayor de la estructura del gobierno central con la creación del Ministerio de Industrias y Obras Públicas y de los ministerios de Justicia e Instrucción Pública (a partir del antiguo Ministerio de Justicia Culto e Instrucción Pública) y el traslado de la secretaría de Culto al Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual reflejó un nuevo tipo de relación con la Iglesia Católica Apostólica Romana. De otra parte, pero también en el ámbito del impulso a la modernización, en 1883 el gobierno, a través de la Sociedad Nacional de Agricultura, creó la Sociedad Nacional de Minería (en lo cual hubo una importante consideración a las aspiraciones de los mineros de la zona tradicional de esa actividad) y la Sociedad de Fomento Fabril.

Sin embargo, la compleja tarea de administrar eficientemente el territorio continuó siendo un desafío difícil de enfrentar. También fue difícil la búsqueda de los modelos, procedimientos y estructuras más adecuadas para enfrentar los nuevos desafíos, principalmente sociales, que se generaron en el “período salitrero”.