

EN BUSCA DE UNA NUEVA MODERNIDAD

Con el inicio del siglo XX se manifestó de modo muy acusado una nueva perspectiva para mirar al país. Una nueva sensibilidad afloró con la nueva generación que irrumpió entonces. El tiempo no había pasado en vano y la realidad chilena fue percibida en forma pesimista. Esta visión negativa que se manifestó hacia 1910 contradijo el optimismo de la generación liberal de 1860, la que había introducido a Chile en el gran ciclo de la modernidad.

Aquella generación liberal estuvo formada por personas nacidas en la década de 1820 aproximadamente. Hacia 1860 su peso en la dirección de los asuntos nacionales se había hecho incontestable, al mismo tiempo que la última generación formada en la época monárquica había perdido la gravitación que había ostentado hasta entonces.

Postulaban los hombres de 1860 la formación de un hombre nuevo, amparado por un código (Constitución Política) que defendiere su individualidad de las intromisiones de las grandes autoridades tradicionales: el Rey, sucedido por el Presidente de la República luego de la Independencia, y la Iglesia Católica, o poder religioso. Este hombre nuevo debería estar liberado de las trabas provenientes de esas autoridades tradicionales y, a la vez, debía ser consciente de la potencialidad progresista que radicaba en él como ser humano.

Esta libertad y esta conciencia lo habilitarían para formar una sociedad plena, donde reinare sin contrapeso la felicidad y la plenitud terrenas a que los hombres estaban llamados. La educación sería el complemento necesario para alcanzar estos objetivos. Educación que transmitiría los nuevos valores que requería la modernidad, lo que implicaba el repudio al mundo tradicional y, por lo mismo, una adhesión deslumbrada al mundo europeo renovado por el racionalismo, el arte y la libertad civil (mundos francés, alemán, inglés e italiano).

La adecuada conformación de este mundo ideal que postulaban requería de formas de vida y de sociabilidad renovadas y acordes con lo urbano, lo cual lo distanciaba más aún del mundo chileno tradicional, apegado a las haciendas.

Esta renovación impulsada por los hombres de 1860 se había manifestado en una organización política democrática, caracterizada por el predominio del Parlamento como gran conductor de la vida nacional; por una marcada disminución del papel social y civil de la Iglesia Católica, reducida a un plano puramente interior de cada individuo; y por una transformación de la enseñanza escolar para preparar adecuadamente a las personas para conquistar su felicidad terrena.

En el plano colectivo, el nuevo mundo de las ideas impulsado por los hombres de 1860 había modificado el sentimiento patrio tradicional, en aras de la identificación entre patria y democracia como sustento anímico de la vida en común.

Las décadas liberales, aquellas que transcurrieron a partir de 1860, gravitaron marcadamente en esta nueva percepción del país con que se abrió el siglo XX: los hombres de 1900 sintieron que su misión consistía en modificar aquella herencia ideológica liberal, conforme a las nuevas ideas que se venían abriendo paso en la vieja Europa desde fines del siglo XIX. Esta rebeldía de los hombres del novecientos, frente a la herencia de los de 1860, coloreó y orientó la nueva forma de ver la realidad del país que se abría al siglo XXI, y por ende, señaló el cauce que se deseó para el Chile del nuevo siglo.

a. La herencia de la modernidad liberal

La herencia recibida del siglo XIX es compleja y no se manifiesta con claridad pues atañe a realidades, por un lado, y a percepciones y sentimientos, por el otro. Se puede decir que dicha herencia se manifestó en dos planos. El primero, implicó, a su vez, una doble ruptura: una ruptura del consenso espiritual que abarcó a la totalidad del país, es decir, un rompimiento con la tradición, con las raíces seculares, con los modos de ser, con las creencias que arrancaban desde la noche de los tiempos.

Y, por otra parte, la del consenso social, expresión que empleo para señalar el desarraigo de los chilenos consigo mismo debido, principalmente, al refinamiento de la cabeza socio-económica del país, o adopción por este grupo a partir de 1860 (dicho en términos generales), de formas de conducta ajenas a la raíz mestiza tradicional.

Frente a este desarraigo, los grupos medios respondieron tratando de imitar sus exterioridades, estimulados por la enseñanza

recibida en colegios y liceos, y por el ejemplo de los grupos altos, como también por el de los inmigrantes europeos que incidieron directamente en el crecimiento de la clase media.

En el mundo popular, luego de una larga trayectoria por alcanzar el estatus de un nuevo sujeto social, los grupos de la baja clase media, de los artesanos y de un importante número de trabajadores de pequeñas empresas y talleres, continuaron viendo en las mutualidades y el afán por la instrucción el camino adecuado para sumarse a la modernidad.

En los grandes centros laborales —fábricas, minas, salitreras y puertos— los sindicatos obreros se constituyeron en la punta de lanza de las reivindicaciones de este grupo, incorporando la ideología de la lucha de clases como cauce orientador de su acción en contra del predominio de la oligarquía dirigente. De ese modo, manifestaron su inclusión en la modernidad, reafirmando el hecho esencial de que los cambios de 1860 trajeron consigo la ruptura del consenso social.

Esto significó que ambos consensos, espiritual y social, habían dejado de estar estrechamente vinculados, por lo que sus rupturas se potenciaron mutuamente.

La combinación de estos quiebres ayudó a configurar aquello que sociológicamente se ha denominado la oligarquía de clase alta. La modernidad emergente a comienzos del siglo XX se manifestó en la aparición de nuevas oligarquías sectoriales, las cuales, desde el punto de vista que ahora interesa recalcar, no constituyeron más que un desarrollo de este fenómeno de sectorialización social del país iniciado durante el último tercio del siglo XIX. Cabe señalar, finalmente, que ambas rupturas habían producido un debilitamiento de la unidad nacional plasmada a lo largo de los siglos.

El segundo plano de la herencia de la generación de 1860 había aportado nuevos factores de unidad nacional, en reemplazo de aquellos otros configurados durante el transcurso de los siglos. Constituyeron ellos, en primer lugar, una identificación de la nación con la ideología democrática parlamentaria como elemento central de modernización, factor que había legitimado la revolución hispánica o de la independencia (1810-1820) y orientado todo el proceso político posterior.

Otro factor de unidad aportado por el siglo XIX lo configuró el predominio de la ya mencionada oligarquía de clase alta, el cual fue legitimado por el hecho de haber encabezado y guiado ella el proceso

de modernización señalado, es decir, de identificación con la ideología democrática parlamentaria. Estos nuevos agentes de unidad hay que considerarlos como una realidad del Chile de 1900, y no necesariamente como algo aceptado por la generalidad del país; al menos en la forma en que ellos se manifestaron.

Todo lo dicho implicaba que la herencia del siglo XIX se caracterizaba por carecer de los elementos espirituales y sociales que remontaren los tiempos y los siglos, y que habían posibilitado la gestación y consolidación de la nación. Era sólo una herencia de los hombres de 1860. Significaba, también, que la situación reinante hacia 1900 estaba sujeta a la perduración de los nuevos factores, o formas accidentales, que la unidad nacional había tomado luego de la profunda y revolucionaria acción realizada por la generación de 1860.

Frente a este estado de cosas que caracterizó el momento del cambio de siglo, se generó en las elites intelectuales y artísticas, y en elementos de clase media y dirigentes obreros, una doble reacción durante las primeras décadas del siglo XX.

En primer lugar, una sensación de crisis moral que no reflejaba otra cosa que un estado de frustración y de pérdida de la identidad nacional y, en segundo lugar y como consecuencia de lo dicho, un deseo de dejar atrás al siglo XIX, repudiando a la mencionada oligarquía de clase alta y sus patrones sociales, políticos, culturales y económicos.

Como complemento de este rechazo del siglo XIX y de su oligarquía fueron exaltados los grupos socio-económicos medios y la acción del Estado como gran conductor y potenciador de los aspectos económicos y sociales del país. Se trataba de acoger así —de un modo moderno, novedosamente moderno—, a todos los grupos emergentes y las capacidades en ellos latentes, con la finalidad de hacer de Chile una nación grande y moderna. Demás está decir que ambas reacciones también se fortalecieron mutuamente. La trama fundamental de lo concerniente a las décadas centrales del siglo XX siguió estas líneas primordiales.

b. Sentimiento de frustración y de pérdida de la identidad nacional

Este sentimiento de frustración o de sensación de crisis moral, como fue definido por las elites intelectuales a comienzos del siglo, se tradujo en la expresión de un malestar que afectaría a la *trastornada* nación chilena, según expresión de los publicistas de entonces.

Esta visión crítica corresponde, sin duda, a la aparición de una nueva generación en la vida nacional, con enfoques que combinaron las nuevas ideas que llegaban desde Europa, con la decepción que sentían porque los postulados exaltados por la generación de 1860 no trajeron la felicidad a la República. La comparación en base a la cual realizaron este juicio se estableció, implícita o explícitamente, contrastando el momento en que vivían —comienzos del siglo XX— con el pasado tradicional que había mantenido su vigencia hasta antes de 1860. Es decir, denunciaron una situación presente impregnada por el liberalismo, que la veían novedosa y discordante de la antigua, tradicional, de la nación. En este sentido, difiere de la crítica realizada por el grupo ideológicamente liberal que irrumpió en la conducción del país hacia 1860. Aquella reprobaba el hecho de que el pasado perdurara aún en el tiempo en el que ellos comenzaron a actuar, motivo por el cual se habían orientado a liquidar la herencia tradicional. La nueva generación echó de menos diversos aspectos de aquel pasado.

La nueva percepción la recogió Enrique Mac Iver en su reiteradamente citado *Discurso sobre la Crisis Moral de la República*, pronunciado en El Ateneo de Santiago el 1 de agosto de 1900. Dijo entonces: «Voy a hablaros sobre algunos aspectos de la crisis moral que atravesamos; pues yo creo que ella existe y en mayor grado y con carácter más pernicioso para el progreso de Chile que la dura y prolongada crisis económica que todos palpan.

Me parece que no somos felices; se nota un malestar que no es de cierta clase de personas ni de ciertas regiones del país, sino de todo el país y de la generalidad de los que lo habitan. La holgura antigua se ha trocado en estrechez, la energía para la lucha de la vida en laxitud, la confianza en temor, las expectativas en decepciones. El presente no es satisfactorio y el porvenir aparece entre sombras que producen la intranquilidad».

Coincidían ellos en señalar la existencia de un mal, pero lo enfocaban con diversas intenciones o desde distintos puntos de vista, que a veces llegaban a ser inconciliables. De alguna manera, esta multiplicidad de enfoques comenzó a anunciar la heterogeneidad de grupos y posiciones que caracterizó al siglo XX chileno. Las quejas apuntaban al hecho de que el Estado prescindía de actuar en numerosos campos, con lo cual la nación se debilitaría frente a otras. Preocupaba también que las personas, especialmente las más desvalidas en el aspecto económico, se encontrarían en una situación de indefensión frente a aquellos otros más fuertes.

Entre los muchos escritos de crítica que caracterizaron aquella época, se han destacado con mayor frecuencia en diversas publicaciones los nombres de Augusto Orrego Luco, Valentín Letelier y Juan Enrique Concha en relación a lo que entonces se llamó la cuestión social; los dos primeros a fines del siglo XIX y el último durante las primeras décadas del XX. El arzobispo Mariano Casanova, citado ya en su Carta Pastoral de 1903, alertaba contra la propaganda anti religiosa del ideario positivista y las consecuencias sociales que ella traería. Nicolás Palacios, en su obra *Raza Chilena*



Arriba, de izquierda a derecha:
Nicolás Palacios (AE) y
Tancredo Pinochet (10).
Abajo, de izquierda a derecha:
Alejandro Venegas (10) y
Luis Emilio Recabarren (10).

de 1904, denunció la decadencia económica y del sentimiento nacional que percibía en el país. Tancredo Pinochet llamaba en 1909 a defender lo nacional de la influencia desmedida que ejercía lo extranjero. Año de pompas por el centenario de la Primera Junta Nacional, 1910, provocó un duro llamado de atención del profesor Alejandro Venegas, usando el seudónimo Dr. J. Valdés Ganje; y del dirigente sindical y político Luis Emilio Recabarren; el primero achacaba todos los males de la nación a la circulación de papel moneda inconvertible en oro, y el segundo señalaba que la clase obrera no tenía qué celebrar, puesto que en los cien años transcurridos nada habría cambiado para ella. En 1911 y 1912 Francisco Antonio Encina denunció la inferioridad económica, la decadencia del sentimiento de nacionalidad y el descastamiento de la enseñanza que afectaban al país.

Fortalecer a la nación en su conjunto y proteger a los más débiles en la lucha económica eran las metas a las que se aspiraba. Para ello, los publicistas ya señalados y muchos otros, a través de la imprenta, diarios, folletos, asambleas y conferencias, insistían en la necesidad de dejar de lado las viejas discusiones que habían movido a la política chilena desde 1860 en adelante, para que el Estado adquiriera un nuevo carácter que lo hiciera eficaz para transformar la realidad que se vivía, al modo de una verdadera *providencia* para la sociedad.

Esta posición, que exaltaba una activa participación del Estado en lo económico y en lo social, se afirmaba en numerosos tratadistas extranjeros que, desde las décadas finales del siglo XIX, propugnaban esta participación, pues lo consideraban como una entidad benéfica para el gran número de las personas anónimas y fundamental para hacer de una nación una gran potencia.

El ejemplo del desarrollo de la Alemania de Bismarck y el de los Estados Unidos de Norteamérica influía poderosamente para prestigiar este ideario. En medios académicos se lo conocía generalmente como *socialismo de cátedra* por la preponderancia que le asignaba al Estado como representante de los intereses colectivos y por no ser revolucionario. Sintetizando al extremo, se puede afirmar que se trataba de una proyección del Positivismo de Comte.

En Chile, la personalidad de Valentín Letelier tuvo un papel destacado en la difusión de estas ideas como cultor de esa filosofía; además, recibió el influjo de la Alemania bismarckiana, por cuanto

Esta nueva crítica —la que comienza a cobrar cuerpo hacia 1900— se caracteriza por añorar ciertas virtudes nacionales perdidas, pero no reclama, sino indirecta o parcialmente, la vigencia de aquella tradición rechazada por los hombres de 1860. No se estaba dispuesto —en términos generales— a abandonar lo realizado por la generación de 1860, que se definía fundamentalmente por su adhesión a la ideología liberal-parlamentaria.

Testimonia esta actitud la afirmación de Monseñor Mariano Casanova, arzobispo de Santiago, contenida en su Carta Pastoral referida a la necesidad de instrucción religiosa, de fecha 6 de enero de 1903. En ella rebatía los fuertes ataques que dicha enseñanza recibía en esos mismos días en un congreso educacional realizado en Santiago. No obstante constituir esta Carta un documento polémico, que defendía la obra de la Iglesia Católica de los ataques ideológicos anticlericales, asevera la adhesión a los valores de 1860, y el deseo de mantenerlos a pesar de que flotaba en la atmósfera un malestar creciente contra dicha herencia ideológica. Decía allí el Arzobispo: «*Hija del cristianismo, la democracia moderna es uno de los más grandes progresos sociales y una de las más hermosas conquistas del Evangelio*». Cabe señalar que hasta antes de entonces, la Iglesia Católica había visto en la democracia un producto del espíritu modernista y, por lo mismo, una amenaza a la religión.

La contradicción que manifestaron los hombres de 1900 —la adhesión a lo fundamental de la herencia de 1860, pero su rechazo a las soluciones que postulaba (libertades individuales principalmente)— le restó fuerza a la denuncia de ellos, dificultando el paso a la acción práctica. Esta última sólo se hizo presente en la tercera década del siglo, con el apareamiento de nuevos hombres y de una nueva concepción de la actividad política.

En esta reprobación a las condiciones del momento, según se la percibía en las primeras dos décadas del siglo XX, unos extrañaban el contar con una autoridad gubernativa vigorosa como antaño; otros valoraban la antigua solidez económica; se expresaba también un malestar por un pretendido debilitamiento del sentimiento de nacionalidad que habría caracterizado anteriormente al país; o por la ausencia de una educación religiosa que había formado a los antepasados; se denunciaba también el desplazamiento de que habían sido objeto los nacionales por parte de extranjeros en las últimas

décadas del siglo XIX; se acusaba la pérdida de la moralidad administrativa que habría caracterizado a los antiguos funcionarios.

Todos coincidían en presagiar un futuro sombrío para el país de no remediarse la debilidad que destacaban en su crítica. Pero nadie comprendía plenamente que la postración nacional denunciada, o frustración ante el presente que experimentaban, pudiera derivar del hecho de haberse desquiciado —por la acción de la generación de 1860— el orden tradicional en torno al cual se había desarrollado y consolidado el país. Orden que descansaba en el delicado equilibrio y participación de múltiples factores que habían actuado de forma coordinada (aunque inconscientemente) en un mismo sentido a partir de nuestro punto inicial identificador.

c: Los testimonios del sentimiento de crisis

Esta sensación de crisis moral, o de malestar por la situación que habría estado atravesando el país a comienzos del siglo, y el afán por destacar a los grupos socio-económicos medios y al Estado como factores de resurgimiento del país, constituía una posición bastante generalizada y, por lo mismo, posible de detectar en diversos campos de la creación artística e intelectual de aquellos años. Entre los diversos grupos, cabe destacar a ensayistas, intelectuales, escritores y poetas, y a los historiadores, pues son quienes más claramente acusan este malestar del momento, y quienes, a la vez, contribuyen a postular soluciones y a señalar a los hombres nuevos que mejor podrían realizar esta particular tarea de recuperación nacional.

1. Los Ensayistas o Publicistas

Diversos pensadores y estudiosos de la realidad nacional, que se expresaron en multitud de artículos y en numerosos libros —a veces desde muy opuestos ángulos— levantaron sus voces para denunciar el hecho de que un gravísimo mal aquejaba al país. Durante los años finales del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX, se registra una profusa literatura que describía en forma general o parcial, es decir, atingente a todo Chile o a algún aspecto determinado de él, la realidad de un grave abatimiento, carencia o debilidad de la nación.

residió en Berlín entre 1880 y 1884 como Secretario de la Legación Chilena. Luego, desde su cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile, divulgó este nuevo concepto del Estado. Consideraba que un gobierno liberal era aquel que preferentemente estimulaba el desarrollo de la cultura moral, difundiendo las modernas doctrinas de la ciencia y de la filosofía, sosteniendo que la política debía satisfacer las necesidades sociales procurando el perfeccionamiento humano y el desarrollo social.

De aquí derivaba para él la necesidad de libertad y de autoridad: la primera para incrementar las potencias del espíritu y, la segunda, como herramienta para el desarrollo de la cultura. Se permitiría así perfeccionar lo individual y lo colectivo formando un poder progresista, el Estado, que se podría gobernar a voluntad para reorganizar radicalmente la sociedad, fomentando, protegiendo y dirigiendo el mejoramiento de todos los intereses sociales. Para lograr esta ambiciosa finalidad ponía especial énfasis en el papel de la educación. La intervención del Estado en la vida de las naciones era vista como un fundamento esencial para lograr el progreso futuro de los pueblos, idea que se fue afianzando durante las dos primeras décadas del siglo XX.

Esta mayor ingerencia en la vida nacional que se comenzó a delinear para el Estado, se manifestó en cuatro direcciones principales que guiaron, desde entonces, su orientación. Estas fueron el fomento y la nacionalización económica, la preocupación por lo social, el incremento de la autoridad gubernativa y la preponderancia que debía corresponder a los técnicos en el manejo de la nación.

El nacionalismo significaba poner el acento en los chilenos y en el país, dejando de lado la anterior preocupación por los individuos y la humanidad. Esto explica que la inquietud por lo nacional se volcara preferentemente en lo económico. Y en este plano se resaltaron especialmente las ideas de fomento y de protección a la economía chilena.

Se entendía que esta protección y fomento debía volcarse principalmente sobre la industria manufacturera porque Chile era, según la opinión de muchos, un país con grandes posibilidades para el desarrollo de la industria, no así de la agricultura ni de la minería. El menoscabo conceptual de estos últimos rubros como factores de crecimiento nacional fue una constante durante aquellos años, en

circunstancia que tradicionalmente habían constituido la base económica del país.

Este progreso económico constituía —según aquel pensamiento— una base fundamental para el poderío político internacional chileno y para el bienestar de sus habitantes, todo lo cual hacía imperativo abocarse al estudio detenido de las condiciones que permitirían a nuestro país fortalecer su economía. De aquí que se impulsara la creación de instancias para el estudio de los problemas que afectaban a Chile y de sus posibles soluciones.

La política social era concebida como una protección a los chilenos más débiles económicamente, una protección a la raza, empleando la terminología de entonces, lo que la vinculaba con el nacionalismo. Esta preocupación conllevaba un rasgo conservador, pues mediante la intervención del Estado se buscaba prevenir posibles conflictos sociales que pudieran escapar de todo control; apuntaba a lograr una *evolución* que impidiera la *revolución*, incorporando a estos grupos más efectivamente a la vida nacional.

A comienzos del siglo esta inquietud se proyectaba más bien hacia los grupos obreros originados en el desarrollo de la minería y en el crecimiento de las ciudades. Durante la década de 1920, y especialmente a partir del gobierno de Ibáñez (1927), adquirió un alcance más amplio al orientarse a afianzar también a los grupos medios: agricultores, industriales, mineros, empleados y comerciantes pequeños y medianos.

Otra de las direcciones por las que discurrieron los planteamientos renovadores de aquellos años se refería al fortalecimiento de la autoridad gubernativa. Constituía ésta una reacción contra la denunciada ineficiencia del régimen parlamentario, pues atribuía al Poder Legislativo una falta de percepción de las verdaderas necesidades nacionales. Como antídoto se postulaba el



Guillermo Subercaseaux
(MHN).

robustecimiento de la autoridad del Presidente de la República, asunto planteado ya con motivo de la candidatura presidencial de Pedro Montt en 1906, sin que durante su gobierno se alcanzara meta alguna al respecto. Guillermo Subercaseaux planteó en 1915 la necesidad de «... una dictadura, no para atropellar la Constitución y las leyes, [sino] para abrir las vías del progreso económico de la República y del bienestar social de nuestros conciudadanos. He aquí la única dictadura que puede pedir una República verdaderamente democrática y progresista».

Estas palabras reflejaban el anhelo de contar con una autoridad fuerte y realizadora y, a la vez, redefinían al Estado, señalándole nuevos campos para su acción.

Finalmente, la tecnificación del Estado se manifestaba también como una reacción frente a la lenidad parlamentaria, a la vez que estaba llamada a constituir un complemento necesario para un Ejecutivo fuerte y con más atribuciones. En un primer momento se vinculaba este cambio con la necesidad de contar con ministros idóneos y estables, no sujetos a los vaivenes y presiones políticas. Pero también debía difundirse como un axioma la necesidad que los servicios del Estado tenían que ser conducidos técnicamente, eliminando la ingerencia política, considerada una influencia bastarda. En este anhelo se manifestaba otra faceta, cual era la del Estado tecnificador. Es decir, preocupado de formar personas preparadas en los adelantos de las nuevas ciencias, y capaces de enfrentar con criterio realista y eficaz los problemas de los diversos ámbitos de la vida nacional.

En resumidas cuentas, se postulaba la necesidad de funcionarios preparados y política tecnificadora para darle autoridad al gobierno y, por aquel camino, hacer realidad el fortalecimiento económico nacional y lograr el bienestar para los chilenos. Estos cuatro rasgos configuraron lo que a partir de la década de 1920 se llamó *Estado Moderno*.

Entretanto, en la vida política chilena persistía la mentalidad propia de la generación de 1860, centrada en la exaltación de las libertades individuales y en la polémica frente a la presencia y gravitación de la Iglesia Católica en la vida nacional. Estos aspectos continuaban constituyendo la esencia y razón de ser de los partidos políticos de entonces.

Frente a ese continuismo se alzó en 1914 el Partido Nacionalista

de Chile, fundado por hombres que, en su mayoría, ya habían participado en el mundo político de entonces. Encina, Palacios, Pinochet, Alberto Edwards y Guillermo Subercaseaux fueron sus principales impulsores. Postulaban una dedicación efectiva a los problemas concretos y tangibles del país, dejando de lado los aspectos llamados doctrinarios, ya tradicionales entonces. Defraudados de la política tradicional, quisieron plantear otro cauce a través de la nueva agrupación, pero esta no trascendió y se disolvió a poco andar. Constituyó un intento fracasado de enfrentar las deficiencias reiteradamente señaladas en los planteamientos críticos de entonces, debido a la indiferencia hacia estos problemas que reinaba en el círculo político.

2. Los Intelectuales

Otro grupo a considerar lo constituye la *clase media intelectual rebelde*. Surgida de las instituciones educacionales, se fue definiendo a partir de la acción de la *Federación de Estudiantes de Chile* (FECH), fundada en 1907, y que muy pronto comenzó a expresar opiniones relativas a problemas de carácter nacional. Sus dirigentes iniciales eran radicales o liberales doctrinarios, pero hacia 1920 se habían tornado anarquistas, socialistas y antibelicistas, planteamientos característicos de las *ideas avanzadas* de entonces. Además de los surgidos de ella, se les unieron otros intelectuales y escritores en una posición inconformista: miembros del grupo *Los Diez* y otros artistas cercanos a ellos como los *tolstoyanos*, Rafael Maluenda y Fernando Santiván.

Los acontecimientos de la época reforzaron y potenciaron a estos grupos. La revolución rusa y su imagen liberadora en 1917, el fin de la guerra mundial un año después; entre medio, el triunfo electoral de 1918 de la *Alianza Liberal* con su tinte mesocrático: la rebelión del electorado, como la llamó posteriormente Alberto Edwards.

De entre los que provenían de este grupo de la FECH, destacó la figura de Pedro León Loyola, profesor de filosofía en la Universidad de Chile y en el Instituto Nacional. Este se había destacado en 1910 al señalar que los estudiantes debían ser «...el avance de las masas populares». Según él «...Se trataba no de impedir, sino de facilitar la reforma. La gran cuestión está en que el paso del estado actual al que ha de venir se realice pacíficamente, sin derramamiento de



De izquierda a derecha:
Pedro León Loyola y
Carlos Vicuña Fuentes (UCh)

sangre ni de lágrimas, por la evolución razonada y no por la revolución violenta... ¡Luchad por el bien!

Al obrero, decía, «...en ningún caso le predicaremos la violencia; por el contrario, se la haremos aborrecer. Le enseñaremos con sinceridad sus derechos y sus deberes, para conquistar aquellos con la razón y éstos con la dignidad».

En 1918 fundó la Universidad Popular Lastarria, sin pretensión de otorgar grados, continuadora de una Escuela Nocturna fundada por la FECH en 1910. En torno a dicha Universidad se reunió un grupo destacado de políticos e intelectuales que fueron representativos de la renovación que se inició en la década de 1920.

La revista *Claridad*, publicación de la FECH, constituyó uno de los órganos más representativos de la mentalidad de esta generación en esos años cruciales. Sus ideas enlazaban con un anarquismo intelectual libertario e individualista; con la afirmación de un progreso infinito, que relativizaba el valor de las etapas, distanciándola de la creencia en una sociedad sin clases; y con la visión de una ilimitada mutación de los valores, lo que podría aproximarla vagamente a Nietzsche. También tuvo alguna cercanía con las ideas postuladas por el marxismo y la revolución rusa.

En noviembre de 1920 afirmaba que «...reconoce la constante renovación de todos los valores humanos: De acuerdo con este hecho, considera que la solución del problema social nunca podrá ser definitiva y que las soluciones transitorias a que se puede aspirar suponen una permanente crítica de las organizaciones sociales existentes. Esta crítica debe ejercerse sobre el régimen económico y la vida moral e intelectual del país».

Se definió entonces por «...la socialización de las fuerzas

productivas y el consecuente reparto equitativo del producto del trabajo común y por el reconocimiento efectivo del derecho de cada persona a vivir plenamente su vida intelectual y moral... Declara finalmente que todo verdadero progreso social implica el perfeccionamiento moral y cultural de los individuos».

Siguiendo las nuevas ideas de entonces, *Claridad* fue pacifista y antimilitarista, considerando que la humanidad estaba en la cúspide de la escala de valores. Carlos Vicuña Fuentes —ya egresado en 1921, pero aún muy allegado a la FECH— declaraba que Tacna y Arica debían ser entregados al Perú y que a Bolivia debía dársele una franja territorial al norte de Tarapacá, opiniones que le merecieron su destitución como profesor de la Universidad. Esta opinión manifestaría el quiebre de la ética guerrera que habría caracterizado al Chile del siglo XIX, como afirma Mario Góngora, a la vez que se contrapondría con el nacionalismo de la época.

El grupo de la FECH admiraba a los hombres de la generación literaria del 98 español y mantuvo contactos con los reformistas argentinos y los escritores chilenos renovadores, tales como Pedro Prado, Armando Donoso, Gabriela Mistral, Meza Fuentes y Víctor Domingo Silva.

En relación al gobierno de Alessandri que se inició a fines de 1920, y de la actividad política de aquel entonces, manifestaron una posición más bien anarquista. Para ellos el nuevo gobernante representaba una transición llamada a *refaccionar la fachada un tanto vetusta del actual edificio social*. Les complicaba dicho gobierno porque representaba —a juicio de ellos— a proletarios y burgueses, lo que haría muy difícil criticarlo entre los obreros.

Frente a las elecciones parlamentarias de marzo de 1921 denigraron ácidamente a los legisladores e incitaron a la abstención por considerar un fracaso el Congreso. Ante la expectativa de una legislación social que se dictaría entonces, manifestaron nuevamente su anarquismo, pues se oponían a la intervención del Estado porque podía adormecer a los trabajadores, evitando la revolución total que correspondería hacer.

Expectación y esperanza proyectaba *Claridad* respecto de las manifestaciones que implicaban una superación de la herencia del siglo XIX. En cierto modo se autoconsideraban los puros, los sacerdotes llamados a preconizar un nuevo régimen, basándose en su adhesión plena al hecho de ser intelectuales. De todo ello quedó

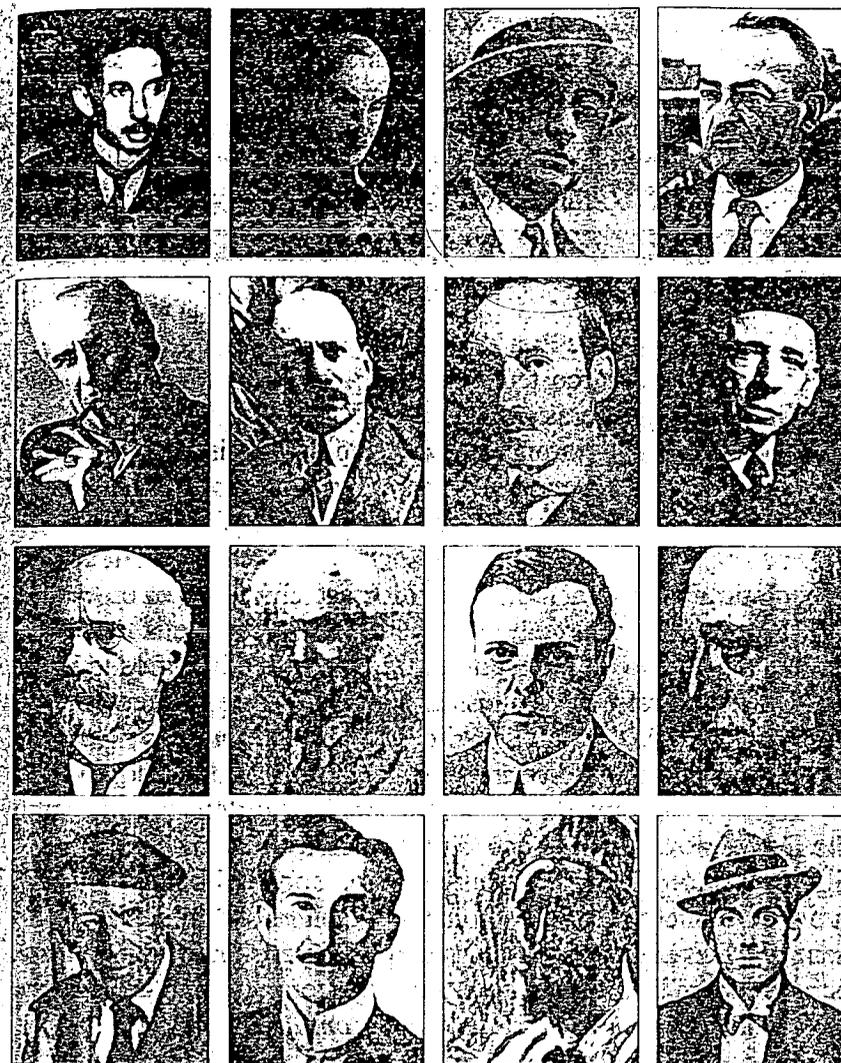
un sello de rebeldía que perduró en las personas que participaron en dicho grupo, aun cuando más tarde se incorporaran a partidos políticos y a actividades burguesas.

En ellos estaba la simiente del tipo chileno del *intelectual de izquierda*, caracterizado por su independencia de los partidos políticos y permanentemente críticos del orden social existente, por lo mismo muy abstractos. No gustaban del pasado y no tenían un camino hacia el futuro que plantear. Eran pacifistas y antibelicistas, y lo social, como ideal, sobrepasaba a lo nacional. El orden constitucional quedaba enteramente recubierto por los factores económico-sociales que siempre debían predominar. Aunque pequeño en número, configuraron un tipo de intelectual y político característico e influyente en Chile hasta fines de la década de 1950.

3. Los Artistas

En el plano de la literatura estética, al igual que los ensayistas, numerosos escritores retrataron por aquellos años la decadencia y las lacras que afligirían al país. Sus temas estuvieron generalmente centrados en los problemas de la sociedad chilena y el tono de sus denuncias contuvo gran acidez. Sus obras fueron mucho más conocidas que las de los ensayistas ya citados.

Entre otros, y sólo efectuando una brevísima enumeración, se pueden mencionar a Baldomero Lillo con *Sub Terra* y *Sub Sole*, que mostró el aspecto sórdido de las minas de carbón y de las oficinas salitreras. También en relación a las clases bajas, Augusto D'Halmar con *Juana Lucero* y Joaquín Edwards Bello quien, en su novela *El Roto*, expuso la explotación de esos grupos por parte de políticos inescrupulosos y pretendidamente populares. José Santos González Vera, vinculado en su juventud a la FECH y a *Claridad*, rehusó la denuncia violenta y estruendosa; en *Vidas Mínimas* aportó un testimonio autobiográfico de la vida en un conventillo y de las impresiones de un santiaguino de visita en Valparaíso. Caracterizado por su fina y detallada observación, agregó sus sentimientos al inventario de los lugares y de las situaciones descritas dentro de su sencillez narrativa. Víctor Domingo Silva en *Golondrinas de Invierno* —obra tenida como novela rosa— enfrentó al hacendado progresista con el capitalino ocioso; también en sus poemas a la Bandera mostró la faceta nacionalista de la época.



De izquierda a derecha y de arriba hacia abajo:
Baldomero Lillo (AE), Augusto D'Halmar (AE), Joaquín Edwards Bello (AE),
José Santos González Vera (MHN), Víctor Domingo Silva (UCh), Luis Orrego Luco (AE),
Eduardo Barrios (AE), Julio Vicuña Cifuentes (UCh), Rodolfo Lenz (UCh),
Pedro Humberto Allende (30), Pedro Prado (AE), Alfonso Lenz (30), Acario Cotapos (30),
Ernesto Guzmán (AE), Manuel Magallanes Moure (AE), y Armando Donoso (MHN).

En cuanto al grupo dirigente, Luis Orrego Luco en *Casa Grande* retrató las pasiones de la oligarquía santiaguina. Alberto Blest Gana, aunque perteneciente a la generación anterior, y escribiendo desde París donde residía desde hacía cuarenta años, se sumó a los nuevos autores con su novela *Los Trasplantados* (1913), en la cual retrató el *rastacuerismo* o afán de renegar de lo propio para ser aceptado en la sociedad parisina, que demostraban los miembros de esta oligarquía durante sus estancias en la capital gala.

Más adelante en el tiempo, Eduardo Barrios con *Gran Señor y Rajadiablos* trazó la curva decadente y desarraigante de la clase alta, cubriendo un arco temporal que abarca el último tercio del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

Todos ellos reflejaron algún aspecto de la crisis generalizada que denunciaban los ensayistas; también señalaron la pérdida de algunas virtudes preteritas que habrían hecho grande a la nación. En ellos se manifestaba la tendencia nacionalista, característica de la estética de aquel momento, lo que dio paso al *criollismo* en el arte.

Un impulso importante para dar forma a esta nueva tendencia estética provino del descubrimiento de tradiciones que se transmitieron oralmente en los campos a través de los tiempos. En 1912 Julio Vicuña Cifuentes publicó *Romances populares y vulgares recogidos de la tradición oral chilena*. En esta obra recogió unas 250 versiones de romances cantados con música de tonadas. El mismo año Desiderio Lizana publicó *Cómo se canta la poesía popular*. Los siguió Ramón Laval con sus estudios sobre el refranero y la publicación de los *Cuentos populares chilenos*. También Rodolfo Lenz, desde su labor en el Instituto Pedagógico, contribuyó con sus estudios sobre las expresiones poéticas y literarias populares, lo que originó la publicación de *Un grupo de consejas chilenas*.

En esta nueva estética nacionalista se puede distinguir una línea que tendía a lo cósmico, es decir, se caracterizaba por proyectar una situación contingente hacia un ámbito universal, abriéndose desde la raíz autóctona hacia un mundo más alto en el cual aquellas posibilidades —las autóctonas— se realizaban en un plano más total y rico sin abdicar de sus propios rasgos.

Profundizando en lo vernáculo, lograron una expresión que lo trascendió, mostrando que Chile era —humanamente— una manera específica de ser. Enlazaban así a lo irreductiblemente chileno, el afán de proyección hacia lo universal y su concreción en la forma

específica de la fidelidad a lo nuestro. Dicho de otra forma, esta vertiente se abrió al mundo a partir de lo propio, con el convencimiento de que teníamos algo valedero que aportar, un mensaje de humanidad que comunicar. Esto no obstó para que sus obras manifestaran un contenido simbólico nacional, en las cuales se trataba principalmente de expresar el sentir de las personas o, mejor dicho, orientar, educar el sentir de las personas exaltando el patriotismo. Las flores, frutas y paisajes de Juan Francisco González, la poesía de Diego Dublé Urrutia, las *Doce Tonadas* y el poema sinfónico *La Voz de las Calles* de Pedro Humberto Allende, entre otros, testimoniaron esta actitud.

El poeta, arquitecto y pintor Pedro Prado, con su prosa poética especialmente *Alsino*— y sus versos, constituyó la figura más destacada de esta tendencia en aquellas décadas. Su conocimiento del poeta austriaco Rilke lo encaminó por esa senda. Los artistas que junto a él formaron *Los Diez*, grupo impreciso en cuanto a número y de miembros que abarcaban todas las expresiones del arte, le dieron aún más realce a esta forma de comprender la herencia cultural propia.

Entre ellos puede mencionarse a los pintores Juan Francisco González y Julio Ortiz de Zárate; a los músicos Alfonso Leng, Acario Cotapos, Pedro Humberto Allende, Alberto García Guerrero; a los poetas Diego Dublé Urrutia, Ernesto A. Guzmán y Manuel Magallanes Moure; al escultor Alberto Ried; a los novelistas Augusto D'Halmar y Eduardo Barrios; al crítico literario Armando Donoso y al arquitecto Julio Bertrand. El ambiente y el estímulo que emanó de ellos; contribuyó a explicar figuras posteriores tan destacadas como Gabriela Mistral, Pablo Neruda, Pablo de Rokha, Nicanor Parra y



De izquierda a derecha: Gabriela Mistral (AE), Pablo Neruda (AE), Pablo de Rokha (EL) y Nicanor Parra (EL).



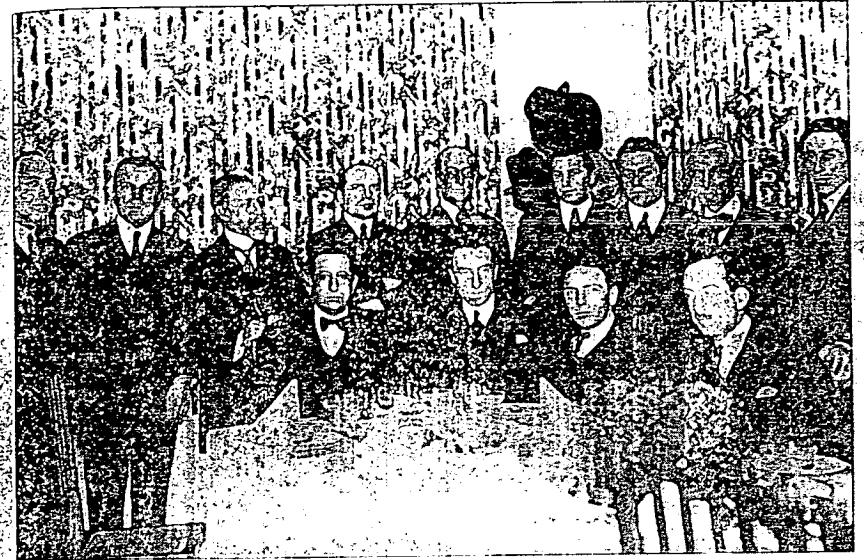
En el taller de Juan Francisco González: Rafael Huidobro, el pintor, Mercedes Huidobro y Juan Guzmán Cruchaga (MHN).

tantos otros que han formado una galería estelar de poetas a lo largo del siglo XX.

Se buscaba exaltar las raíces de la nacionalidad, las que se habrían debilitado gracias a las transformaciones impulsadas por el reformismo liberal. Este último fenómeno, unido a la europeización y su cortejo de refinamiento —característicos todos ellos de los hombres y de las ideas de 1860— habrían despreciado lo vernáculo vinculándolo, en términos generales, con el que consideraban tosco y menospreciado mundo rural, tanto físico como humano. Así, la ideología nacionalista de comienzos del siglo XX se tradujo también en el arte, y expresó sus inquietudes al respecto.

Con todo, hay que tener presente que, en definitiva, en estos círculos de intelectuales y artistas de comienzos del XX ya no se percibía el optimismo que procuraba la verdad nueva, descubierta racionalmente y llamada a producir la felicidad humana terrenal que había colmado tan plenamente a los hombres de 1860. Al contrario, se manifestaba una reserva, un horizonte gris, una nota amarga, una subterránea decepción colectiva.

Se habían quebrado las ilusiones cifradas en la *libertad* y en el *progreso*. Se percibía la ausencia de lo nacional entre los aspectos



Homenaje a Alberto Ried con motivo de su viaje a Europa en 1920. De pie, izquierda a derecha: Alfonso Leng, Pedro Prado, Alberto Valenzuela Llanos, Manuel Ferrari, Manuel Magallanes Moure, Arturo White, Raúl Tupper Tocornal, Juan Francisco González y Fernando Tupper Tocornal. Sentados, izquierda a derecha: Nicolás Novoa, Alberto Ried, Aquiles Landoff y Armando Donoso (MHN).

que preocupaban al grupo dirigente. Se veía en éste una carencia de lo autóctono que lo nutriera efectivamente. Así lo manifestó Pedro Prado en *Un Juez Rural* (1924): «...cuando voy por los campos o los pequeños caseríos, y observo sin ánimo de observar, cuando me entrego a la ventura de lo que me rodea y de mí mismo, todo lo que vislumbro, fuera o dentro de mí, me parece un descubrimiento. ¡No sabes, entonces, qué desprecio tengo por los libros, qué distancia por nuestro pobre arte y por todas las cosas conocidas! ¡Sentándome en una piedra, espiado de las malezas, cerca o lejos de los hombres, a veces como que vuelvo a coger el hilo de la realidad verdadera, y toda la cáscara aparente que estamos viviendo y a la que nos tienen habituados, se disuelve y desaparece, ¡y hombres y paisajes adquieren un color, un sentido, algo que palpita profundamente!»

Sin embargo, esta decepción por la herencia recibida abría las puertas a nuevas lecturas y visiones llegadas desde remotos confines. para reiniciar con su ayuda y orientación el camino de la modernidad. Los de la nueva generación con que se abría el siglo XX seguirían las huellas de sus progenitores, los hombres de 1860, en lo

fundamental, buscando en las entrantes ideas extrajeras la rectificación de los rumbos. De este modo, la generación de 1860 se reafirmó como fundadora del Chile moderno, al traspasar a la nueva y contestataria lo fundamental de su legado: la búsqueda de un Chile moderno que sólo podría abrirse paso a partir del repudio del Chile tradicional, aunque los artistas de entonces no tuvieran conciencia de la pervivencia en ellos de esta herencia, mientras trataban de extirparla destacando las tradiciones vernáculas.

Otra vertiente del nacionalismo literario la constituyó el criollismo catastral o estadístico, mostrando un retrato inmovilizado de la vida provinciana especialmente. Esto lo llevó a limitar lo chileno a una suma de entidades geográficas. Esta versión se manifestó, en parte importante, por la herencia de los hombres de 1860, según ya se ha explicado, y particularmente del ideario positivista y del escritor francés Emile Zola, quien había difundido el método experimental, es decir, el esquema analítico, para presentar un documento humano aplicado al arte y al ensayo, como base de una creación estética. De aquí derivó la transcripción literal del habla popular defectuosa —la jerga— y el endiosamiento de los hábitos rutinarios de diversos sectores populares. Constituyó una recreación de narraciones legendarias de aspecto folclórico, en el que las limitaciones de la existencia y el carácter ominoso del mundo abrumaban definitivamente a los hombres aniquilando su esperanza.

También fue significativa en esta vertiente la influencia de los norteamericanos Harte y Twain, con sus narraciones de epopeyas confusas y brutales. Cabe mencionar también la frase de Tolstoi que citó Mariano Latorre: *describe bien tu aldea y serás universal*. De aquí que se abusara de esta vertiente criollista a fuerza de exaltar valores autóctonos, especialmente de naturaleza campesina, haciendo que sus relatos llevaran implícitos propósitos más geográficos-patrióticos que estéticos. Extremaron en mal sentido el consejo de Omer Emeth que había afirmado en los comienzos del siglo XX: *«En Chile no escasean los escritores; pero muchos de ellos viven en su país como si éste no existiese. De Chile, ¿qué rastros hay en sus obras? Una y otra vez, a tiempo y destiempo, he señalado, deplorándolo amargamente, la falta de chilenidad que se advierte en la novela chilena»*.

Este crítico, oriundo de Francia, quería ver en la literatura chilena lo típicamente nacional. El exceso por donde se desviaron estos



Viña Santa Rita, 1918. Almuerzo en homenaje al sainetero español J. López Silva. En primer plano, de bastón y sombrero de paja, Pedro Prado; a la izquierda, Vicente Huidobro y Mariano Latorre; a la derecha, Manuel Magallanes Moure (con barba). Detrás de Latorre, López Silva; en la misma línea, Pedro Sienna y el poeta Munizaga Osandón. Detrás de López Silva, Fernando Santiván y Claudio de Alas. Al fondo, con barba, el pintor Benito Rebolledo Correa (MHN).

criollistas fue haber creído de buena fe que lo nacional radicaba casi exclusivamente en el atavio de los personajes y en configuración peculiar del paisaje circundante. Esto produjo una literatura que se quedaba en la periferia, ignorando el alma de sus personajes o suponiéndola demasiado simplista: empedregada por el pintoresquismo local que predominó en ella.

En esta nueva vertiente la influencia extranjera fue más notoria que en el nacionalismo de tendencia cósmica. Curiosamente, los modelos externos llevaron a esta corriente a cerrarse al mundo, a aislarse, a bastarse a sí misma, como un espejo de la inclinación a la autarquía económica que la tecnocracia del Estado Moderno promovió en las décadas siguientes a 1920.

Era la nueva modernidad—tal como se manifestó a partir de esos años— la que ya se percibía en esta vertiente del criollismo. En ella, el problema fundamental que se planteaba, radicaba en cómo contar un asunto chileno, del campo o de la ciudad, buscando en autores extraños la técnica que entregare la posible respuesta.

De aquí derivó el hecho de que esta corriente se orientó, no tanto a la perfección de la obra, como al acopio de observaciones originales sobre áreas no tocadas anteriormente por los artistas: zonas referidas al medio físico o humano transformándola, como lo dijo Latorre más tarde, en una *lucha del hombre de la tierra, del mar y de la selva para crear civilización en territorios salvajes, lejos de las ciudades*, lejos de donde se desarrollaba la vida normal: la civilizada. Muy posteriormente a aquellas décadas de crítica, en las que dio sus primeros pasos, Mariano Latorre llegó a ser una de las figuras más destacadas de esta vertiente criollista en Chile. Luis Durand, Rafael Maluenda, Francisco Coloane, Ciro Alegría, Fernando Santiván, Andrés Sabella, cada uno en su estilo, lo acompañaron en esta aventura. José Eustaquio Rivera en Colombia, con *La Vorágine*; Ricardo Güiraldes con *Don Segundo Sombra* en Argentina, representaron la misma corriente.

Pero ella no logró expresar un Chile integrado. Al revés, sus cultores estaban convencidos de la pluralidad que configuraba el Chile en que vivían; casi una nación desintegrada. *Pluralidad de almas y pluralidad de rincones*, aclaró Mariano Latorre. Este último rasgo del criollismo lo manifestó incapaz de pensar al país como si no hubiera un vínculo identificador que enlazare en un gran conjunto a los ovejeros magallánicos con los huasos del Chile central; a los chilotes con los hombres del carbón o de las ciudades industriales; y a estos últimos con los de la pampa salitrera, los de los puertos y aquellos otros de la minería tradicional. Presentaron un retrato que, desde el ángulo de la creación literaria, tradujo, a su manera, la realidad del concierto de intereses sectoriales que definiría al país a partir de los años veinte.



Arriba, de izquierda a derecha: Mariano Latorre (AE), Luis Durand (AE), Rafael Maluenda (AE), Francisco Coloane (AE). Abajo, de izquierda a derecha: Fernando Santiván (AE), Arturo Gordon (UCh), Exequiel Plaza (UCh) y Pedro Luna (UCh).

En la pintura, la generación de 1913 desarrolló una línea paralela a la de esta tendencia literaria. Llevaron a las telas las costumbres y los episodios de la vida del pueblo, tanto campesinos como urbanos, las festividades populares, religiosas y civiles, los paisajes campestres y los viejos rincones de antaño. Entre sus componentes más representativos puede señalarse a Arturo Gordon, Alfredo Lobos, Exequiel Plaza y Pedro Luna.

En otro ámbito de la creación estética, la música que difundieron los *Cuatro Cuartos* y los *Huasos Quincheros*, por señalar a los más renombrados grupos folclóricos al promediar el siglo XX, fue concomitante con este criollismo, exaltando fundamentalmente la música huasa, la del Chile tradicional, expurgada de su contenido mestizo para ponerlo a tono con lo moderno y refinado. En esto último, su acción fue simultánea con la centralización en Santiago, principalmente, y del Chile tradicional en segundo término, que experimentó el país a partir de la década de 1930 como resultado de la acción del Estado Moderno.

4. *Los Historiadores*

En la misma línea que los ensayistas y los literatos, la visión de nuestra historia que se acuñó en los comienzos del siglo XX también partió desde la perspectiva de un debilitamiento que afectaba al país desde hacía pocas décadas. Al igual que los otros grupos, tampoco estaban dispuestos los historiadores a dejar de lado lo esencial de la herencia recibida —la de 1860—, aunque achacaran a ella los males que percibían en el país. Su aproximación al estudio del pasado está marcado por el afán de explicar los problemas de su presente.

Dos fueron sus principales figuras: Alberto Edwards Vives y Francisco Antonio Encina Armanet. En ambos se percibe la sensación de crisis y de frustración nacional que dominaba en aquellas décadas iniciales del XX, según ya se ha explicado, y que veía en el pasado tradicional —vigente hasta mediados del siglo XIX— un período de esplendor nacional, que contrastaba con la desmedrada situación que Chile estaría viviendo en el momento de ellos.

Por lo mismo exaltaron la grandeza que habría caracterizado a Chile hasta mediados de aquel siglo y a la figura de Portales como el estructurador de aquel orden. Esto los llevó a centrar sus estudios en el siglo XIX, para explicar el desarrollo de la crisis que habría liquidado aquella grandeza nacional.

Así mostraron a los tiempos del siglo XIX como la época importante de la historia nacional. En esto coincidieron con los historiadores liberales, aunque expresando una valoración opuesta a la de ellos en relación a los períodos pipiolo, portaliano y liberal (positivo, negativo y positivo para los de 1860, y negativo, positivo y negativo para éstos). Pero, al destacar ambos los mismos períodos, reafianzaron el esquema de periodificación liberal, con lo cual mantuvieron implícitamente vigente la concepción ideológica que ellos habían vaciado en la comprensión de nuestra historia.

La aceptación del esquema liberal se manifestó por la unidad con que los nacionalistas vieron al siglo XIX, y su desligamiento de los siglos anteriores por efecto de la revolución hispánica, en cuanto que hubieran tenido una gravitación significativa para comprender el presente en que vivieron (comienzos del siglo XX). Con todo, fueron los primeros en señalar alguna ligazón con los tiempos vividos durante los siglos XVII y XVIII, los cuales, por el contexto general en que los mostraron, tendieron a quedar relegados a la condición

de telón de fondo del gran drama del siglo XIX y comienzos del XX.

Alberto Edwards, en su obra más destacada, *La Fronda Aristocrática en Chile* (1927) y en otros artículos, destacó que la grandeza chilena de los decenios portalianos se habría debido a ciertos fundamentos anteriores al siglo XIX. En primer lugar, la existencia de *elementos de gobierno* tales como la unidad social, es decir, la existencia de una sola cabeza social representada por la aristocracia santiaguina; la unidad religiosa, herencia de todo el mundo hispánico; la unidad territorial, concebida como ausencia de regiones diversas y de intereses encontrados, tal como se daba en la generalidad de los países hispanoamericanos, con tierras altas y bajas, frías y calientes, desérticas y de selvas y, finalmente, el ejemplo de lo que era un buen gobierno, representado por los gobernadores ilustrados del siglo XVIII.

En segundo lugar, destacaba Edwards, la existencia en la sociedad chilena de *un hecho* y de *un sentimiento*, heredados de la monarquía y que la acción de Portales habría restaurado y encauzado luego del desquiciamiento que había significado la revolución de la Independencia. El hecho habría consistido en la presencia de un poder fuerte y duradero, superior al prestigio de un caudillo o a la fuerza de una facción; el sentimiento, por su parte, lo habría constituido el respeto tradicional por la autoridad en abstracto, independientemente de quien la ejerciera.

Sobre estas bases se habría asentado el *Estado en Forma*, entidad que se sitúa cronológicamente en Chile entre 1830 y 1924, dividido en tres momentos. Este concepto del Estado en Forma lo tomó de la obra de Osvaldo Spengler, *La Decadencia de Occidente*, y que habría aclarado conceptualmente su visión de la trayectoria chilena del siglo XIX y de la crisis que habría vivido el país a comienzos del siglo



Alberto Edwards Vives
(UCh).

XX. Definió dicho Estado en Forma como *«la existencia en la sociedad de sentimientos hereditarios, de fuerzas espirituales superiores que constituyen al Estado en un ser viviente, orgánico, provisto de alma colectiva»*.

Los momentos en que dividió su trayectoria fueron, usando sus propias palabras, la vigencia plena entre 1830 y 1861; luego, el de la pérdida del sentido de la obediencia monárquica por el influjo de la oligarquía de clase alta, entre 1861 y 1891; finalmente, entre 1891 y 1924 se habría manifestado la pérdida del espíritu de jerarquía social por la desaparición de la obediencia pasiva y resignada del país ante los representantes tradicionales de los viejos círculos aristocráticos.

De esta manera, la plena vigencia del Estado en Forma explicaría la grandeza chilena de mediados del siglo XIX, y por su erosión—debido a que la aristocracia se habría transformando en *Fronda* u oligarquía de clase alta— se entendería la crisis que habría caracterizado al Chile de las primeras décadas del XX.

Para esta visión el siglo XIX se transformó en el fundamental de la historia chilena pues, por un lado, la carencia de un Estado nacional autónomo previo a dicho siglo habría impedido la concreción de la nación en un esquema interpretativo como el propuesto, ya que se la debía comprender dentro del Estado en Forma que había sido la Monarquía. Por el otro, la trayectoria vivida durante el siglo XIX permitiría explicar la crisis del XX y, a la vez, el XIX se habría beneficiado de la herencia monárquica, asunto que no correspondería a la historia nacional.

Así se reafirmó indirectamente el valor de la revolución de la Independencia y, con ello, el esquema interpretativo de los hombres de 1860. Cabe señalar que la revolución misma parece no interesar mayormente a Edwards en cuanto al significado que le dieron los liberales, de haber constituido un momento inicial de nuestra historia y purificador de un pasado indeseable. La considera sólo como una primera manifestación de poder triunfante de la que llegaría a ser la fronda aristocrática.

Francisco Antonio Encina, en *Nuestra Inferioridad Económica* de 1911 y en *Portales* de 1934, también señaló la trascendente gravitación del siglo XIX, aunque destacando algunas raíces anteriores positivas, al igual que Edwards. Sin embargo, hizo notar una valoración diferente a la de este último para aquellos siglos en

cuanto explicativos de la grandeza de mediados del siglo XIX y de la crisis de comienzos del XX.

Para Encina habrían sido las características raciales o sociológicas las determinantes del comportamiento político chileno, las cuales se habrían acuñado durante los siglos XVII y XVIII. Así explicó el éxito chileno durante los decenios portalianos en la existencia de *«...un conjunto de ideas-fuerzas que una sugestión potente y tenaz hizo germinar en una aristocracia gobernante, incapaz de realizar por sí sola semejante gobierno, pero capaz de recibir la sugestión y de realizarla bajo su influencia»*.

En esta explicación, el genio de Portales habría constituido el foco de la atracción, y las características espirituales de la aristocracia gobernante—acuñadas durante el siglo XVIII— habrían representado el papel de las virtudes fecundadas por el genio. En la medida que la sugestión y, por ende, las ideas-fuerzas se fueron debilitando, se habría desdibujado la creación portaliana.

En este decaimiento habría jugado un papel importante el afán de la aristocracia por liberarse de dicha sugestión: *«El periodo histórico 1830-1891 está informado por fuerzas casi exclusivamente espirituales... Su espina dorsal es la lucha entre la sugestión portaliana por mantener encerrado al genio de la raza en la jaula que le construyó; y los esfuerzos de éste por escaparse, a veces mediante la astucia, a veces remeciendo furiosos los barrotes, a veces dando contra ellos cabezadas, hasta que en 1891 logra, por fin, romperlos»*.

Este planteamiento de Encina remite a las ideas, ampliamente difundidas en su época, de la trascendencia de las razas para explicar grandezas e inferioridades, muy en boga en los países europeos y en



Francisco Antonio Encina
(UCh).

los Estados Unidos de Norteamérica —para quienes sus razas eran, evidentemente, las superiores—, trasluciendo el evolucionismo darwinista; también se percibe la influencia de las ideas que exaltaban a los grandes hombres como los conductores de estos pueblos, al modo del héroe de Carlyle o del superhombre de Nietzsche.

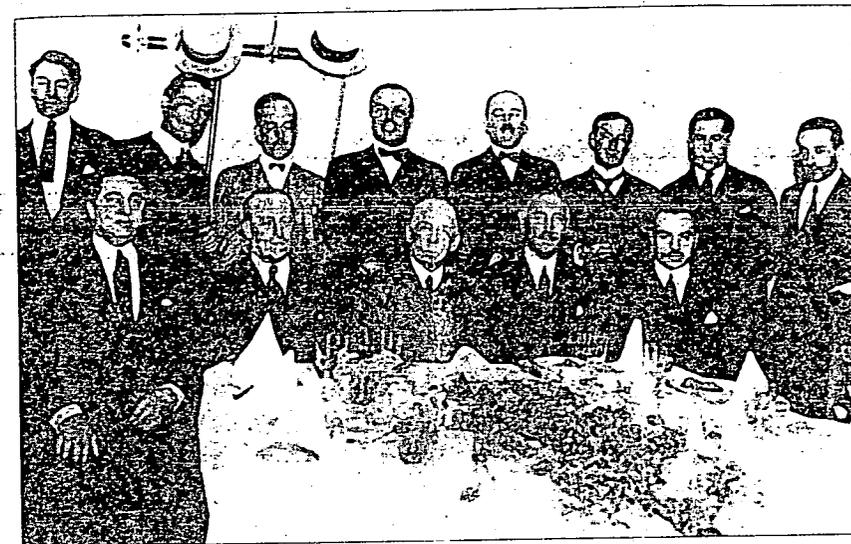
Completa Encina esta explicación del siglo XIX al señalar que el suceder paralelo de otros procesos se habría sumado a lo anteriormente dicho para explicar la crisis moral de comienzos del XX. Estos factores habrían consistido en el aumento de las comunicaciones con Europa, el desarrollo de la enseñanza libresa y extranjerizante y la fase en que habría entrado el desenvolvimiento mental de los chilenos, haciendo de lo que sucedía en Chile un pobre remedo de lo europeo, de modo que «...los efectos lejanos [de todos estos procesos] se expresan por la gran crisis moral que va a ser la consecuencia del quebrantamiento demasiado brusco de las ideas y sentimientos tradicionales y de los desequilibrios engendrados por la enseñanza».

De lo expuesto anteriormente, se desprende que no sólo el protagonismo del siglo XIX los vincula con los historiadores liberales, sino también el hecho de pensar que la grandeza de una nación deriva de una determinada conducción gubernativa, ya sea que plasme el Estado en Forma, siguiendo a Edwards, o que proyecte la sugestión, según Encina, o que permita el libre curso de las acciones individuales, según los liberales.

Los historiadores nacionalistas difirieron de los liberales en cuanto éstos exaltaron el valor de las individualidades. Los nacionalistas señalaron, en cambio, la necesidad de una cohesión de las colectividades que, aunque formadas por individuos, se expresaren en un alma colectiva singular que los aunare a todos, correspondiendo a Estado ser la expresión y el conductor de dicha alma nacional.

d. Conclusión

Es así como del análisis de los ensayistas, de los intelectuales, de los artistas y de los historiadores, se desprende que para comprender adecuadamente el proceso que se abrió en la década de 1920 hay que tener presente, previamente, que éste se desarrolló a partir de una percepción frustrante de nuestra realidad —vieron al país herido en el ala—, pero animado por el afán de alcanzar una



Homenaje a Diego Dublé Urrutia. Aparecen, entre otros, Pedro Prado (detrás de Dublé), Joaquín Edwards Bello, Carlos Silva Vildósola, Julio Vicuña Cifuentes, Antonio Castro y Paëlo Neruda (AE).

nueva modernidad, debido a que consideraban fracasada la utopía liberal que había desvinculado al país consigo mismo y lo habría disminuido en su proyección internacional.

A diferencia de los postulados del siglo XIX, la orientación del nacionalismo le daría un carácter explosivo a los nuevos tiempos, pues en torno a él se iría ordenando el grueso del ideario renovador, en sus diferentes facetas, a medida que pasaran los años. Particularmente las ideas de protección social y de fomento económico, aunque estas últimas se revistieran de un acusado ropaje revolucionario con el paso del tiempo.

La herencia recibida del siglo XIX había moldeado al país en un doctrinarismo imitador y extranjerizante, que se expresaba en el afán de renegar de sus tradiciones. Del mismo modo, tanto las tendencias nacionalistas en sus luchas en pos de la protección social, del fortalecimiento económico y de la identidad nacional que llevó al estatismo, como las proposiciones socialistas que más tarde arraigaron en los estamentos intelectuales primero y políticos después, derivaron de planteamientos ideológicos extranjeros y, por lo mismo, propuestos para otras realidades. Esta procedencia análoga, unida al Creacionismo huidobriano que se manifestó en la

conducción nacional de aquellos años, les permitió vivir en una mutua tolerancia hasta comienzos de la década de 1960, posibilitando y exacerbando la pugna y el concierto de los intereses sectoriales que caracterizó la vida chilena durante las décadas centrales del siglo XX.

II

ABRIENDO PASO AL NUEVO ORDEN

El deseo de dejar atrás al siglo XIX llevó a exaltar a la clase media como el gran motor para lanzar a Chile por el camino de las modernizaciones. Así se transformaría en un país propio del siglo XX. Esta valoración implicaba un repudio a las antiguas oligarquías como conductoras políticas y económicas y como cabeza social del país. De la combinación de estos impulsos positivo y negativo resultó una nueva configuración caracterizada por la primacía de las oligarquías de clase media. Este fenómeno social se tradujo en que un número creciente de grupos organizados debieron concertar sus intereses en beneficio de la marcha general del país.

Los antiguos grupos rectores, disminuidos económicamente por las sucesivas crisis vividas entre 1919 y 1933, quedaron fraccionados entre los nuevos y diversos grupos de intereses y, por ese camino, incorporados a las nuevas mesocracias. La identificación mutua entre sus sucesores, como expresión de aquel antiguo grupo dirigente, careció de toda trascendencia práctica.

Este proceso de mesocratización produjo efectos en dos planos: Por un lado, se manifestó un desvinculamiento respecto de las formas y tradiciones —modos de ser, creencias— de las anteriores oligarquías de clase alta, lo que hizo desaparecer este factor accidental de unidad nacional heredado de la generación de 1860. Por otro lado, produjo una pugna en los planos económico, social y político debido al nuevo papel que se le asignó al Estado (entiéndase Poder Ejecutivo) entre los diversos grupos que asumieron la conducción nacional.

En lo económico el fomento y la protección industrial castigaron a la agricultura y a la minería al disminuir su capacidad exportadora, y a la población en general por el encarecimiento de la vida. En el plano social la legislación de 1924 estatizó el esfuerzo de los trabajadores por darse organizaciones propias, en beneficio de grupos que se fueron organizando para el efecto: profesionales, dirigentes de confederaciones sindicales, políticos y burocracia estatal. En lo político, se comenzó a vivir el enfrentamiento entre derechas e izquierdas, nueva forma de alineamiento ideológico surgida de estas transformaciones.

Tanto el desvinculamiento como las pugnas mencionadas, se resolvieron en un concierto de intereses sectoriales que actuó como un nuevo factor accidental de unidad nacional. Accidental por su vinculación con la pervivencia de dicho concierto constituyendo un sucedáneo de unidad, tal como antes lo había configurado la primacía de las oligarquías de clase alta. A partir de entonces las cabezas de estos nuevos grupos conformaron las nuevas oligarquías mesocráticas que condujeron a la nación. La alta burocracia del Ejecutivo, los políticos desde el Congreso, los Partidos y cargos políticos del Estado, la tecnocracia del aparato paraestatal o semifiscal, los dirigentes sindicales y las nuevas organizaciones que los reunieron, los gremios empresariales agrupados en instituciones de larga data y los colegios profesionales constituyeron los actores centrales en esta nueva configuración del país.

El repudio a la herencia del siglo XIX plasmó en una nueva concepción del Estado, siguiendo las ideas ya reseñadas, lo que se tradujo en el desarrollo de nuevas funciones que fueron asumidas por el Poder Ejecutivo.

Esto fue posible por el apareamiento de caudillos políticos en la década de 1920, que trataron de imponerse a los partidos políticos con el objeto de lograr las transformaciones del Estado postuladas desde largos años. Alessandri e Ibáñez encarnaron estas aspiraciones de cambio.

En la década de 1930 nuevas ideologías acerca del poder, de la sociedad y de la acción del Estado constituyeron factores que contribuyeron a encauzar las transformaciones postuladas. Los planteamientos ideológicos socialistas fueron importantes para explicar el surgimiento de nuevos partidos y la reorientación programática de otros anteriores. La ideología corporativista estuvo presente en muchos grupos y partidos sin alcanzar una verdadera estructuración, aunque toda la acción política comprendida entre los años 20 y 50 se tiñó de ella, comenzando por el llamado concierto de intereses sectoriales que definió este período de nuestra historia. El planificacionismo, es decir, la idea de proyectar racionalmente el desarrollo futuro del país a partir de la conducción impresa por los organismos del Ejecutivo, cobró gran importancia constituyendo, en definitiva, la vertiente más realizadora y gravitante durante las décadas centrales del siglo XX.

a. Los Caudillos

En 1920 se abrió la época de los caudillos. Este fenómeno introdujo, según Mario Góngora, una novedad en la vida política chilena desde que Portales los había desterrado con su acción de gobierno. Sin embargo, sería conveniente estudiar detenidamente las figuras de los Presidentes Federico Errázuriz Zañartu (1871-76) y Domingo Santa María González (1881-86) en cuanto caudillos liberales, propios de las oligarquías de aquella época. A lo largo del siglo XX —en los años 1920, 1927, y 1952, por señalar algunas fechas— se manifestó un país ajeno a las oligarquías políticas de turno, que buscaba un cauce que lo expresare, que le permitiera participar e incorporarse a la vida nacional, y que le asegurare estabilidad y orden.

La reiteración de este fenómeno a lo largo del siglo mostraría una permanente insatisfacción que llevó a levantar sucesivos caudillos. Esta fue concordante con el anhelo, repetido también a lo largo del siglo, de contar con una autoridad gubernativa fuerte, que condujere al país por sobre los intereses de grupos. En agosto de 1925 lo expresó Vicente Huidobro a propósito de las confusiones de aquel momento:

«He aquí el símbolo de nuestros políticos. Siempre dando golpes a los lados, jamás apuntando el martillazo en medio del clavo. Cuando se necesita una política realista y de acción, esos señores siguen nadando sobre las olas de sus verbosidades. Por eso es que toda nuestra insignificancia se resuelve en una sola palabra: Falta de alma. ¡Crisis de hombres!... En Chile necesitamos un alma, necesitamos un hombre en cuya garganta vengan a condensarse los clamores de tres millones y medio de hombres, en cuyo brazo vengan a condensarse las energías de todo un pueblo y cuyo corazón tome desde Tacna hasta el Cabo de Hornos el ritmo de todos los corazones del país. Y que este hombre sepa defendernos del extranjero y de nosotros mismos».

La idea consistía en exaltar a

Vicente Huidobro (AE).



una figura —a la que se le adjudicaba la posesión de un carisma personal— que interpretare y abriere camino al pueblo, ejecutando sus voluntades y sentimientos. Habiendo desaparecido las legitimidades tradicionales —tanto religiosas como de los antiguos grupos conductores— el carisma se erguía en el cimiento que afianzaba el régimen democrático, que se tornó caudillesco, aunque buscare la legalidad electoral y la ficción democrática como base para su acción.

1. Arturo Alessandri Palma

Candidato en 1920, empleando su carisma de caudillo, pretendió exaltar a los grupos bajos y medios a costa de la oligarquía dirigente de entonces. Significó una ruptura con el modo de hacer política de la oligarquía de clase alta. Afirma Alberto Edwards en *La Fronda Aristocrática* que Alessandri «...no vaciló en teñir su candidatura con los colores de una revolución sin armas. Declaró abiertamente la guerra a todas las fórmulas del pasado, y aun a los principios tradicionales del orden burgués. Reunió en su programa todos los agravios y quejas que flotaban en la atmósfera y prometía remediarlo todo. Así es difícil definir exactamente sus rumbos y clasificarlos dentro de una doctrina lógica; era un programa de rebelión y protesta más bien que reconstructivo».

Sostuvo que Alessandri acaudilló entonces a la clase media descontenta, al proletariado intelectual y a los obreros emancipados: *una tempestad de pasiones y esperanzas indefinidas comenzó a conmover los cimientos mismos de la República*. Afirmó, finalmente, que lo que hubo realmente de fondo fue una guerra de clases.

Afirmó aquel historiador en su análisis de esa candidatura, que para 1920 se había perdido la concordia social de fondo, sobre la que se había sustentado el Estado en Forma. Que había dejado de existir la obediencia pasiva de la población ante los antiguos círculos oligárquicos, y que la forma política —la democracia parlamentaria— que había exteriorizado ese sentimiento de las almas ya no podría continuar subsistiendo. Que con la proclamación de Alessandri y el carácter caudillesco que emanaba de su campaña se había producido el desquiciamiento de aquel régimen.

Sucedió que Alessandri sacudió la sensibilidad de las clases bajas con promesas mesiánicas. Afloró el agitador, el demoleedor, el demagogo, como lo llamó posteriormente Ricardo Donoso. Prometió la destrucción del capitalismo y la satisfacción de todas las necesidades de las clases trabajadoras. Se erigió en el paladín de la justicia social, en el libertador de los oprimidos y en el redentor de los expoliados: se puso a la cabeza de *la chusma querida*. Atacó a la oligarquía con violencia llamándola despectivamente *la canalla dorada*.



Arturo Alessandri (MHN).

Aparte de la lucha política, se trató de un remezón profundo en el país en aras de modificar los modos de hacer política y la orientación gubernativa. Esto generó un clima de agitación que sacudió a la población y parecía estremecer a toda la estructura social del país. Su discurso agradeciendo su nominación como candidato presidencial constituyó un campanazo estridente anunciando nuevos tiempos:

«Yo quiero antes de terminar, haceros una declaración.

«Ha sido costumbre oír a los que han tenido la satisfacción de alcanzar el honor que ahora vosotros me discernís que «no son una amenaza para nadie».

«Mi lema es otro:

«Quiero ser amenaza para los espíritus reaccionarios, para los que resisten toda reforma justa y necesaria: esos son los propagandistas del desconcierto y del trastorno.

«Yo quiero ser una amenaza para los que se alzan contra los principios de justicia y de derecho; quiero ser amenaza para todos aquellos que permanecen ciegos sordos y mudos ante las evoluciones del momento histórico presente, sin apreciar las exigencias actuales para la grandeza de este país; quiero ser una amenaza para los que no saben amarlo y no son capaces de hacer ningún sacrificio por servirlo.

«Seré, finalmente, una amenaza para todos aquellos que no comprenden el verdadero amor patrio y que, en vez de predicar soluciones de armonía y paz, van provocando divisiones y sembrando odios, olvidándose de que el odio es estéril y que sólo el amor es fuente de vida, simiente fecunda que hace la prosperidad de los pueblos y la grandeza de las naciones».

La fuerza real de Alessandri no residía en las *muchedumbres históricas*, sino que era la *clase media intelectual rebelde* lo que había de sólido en su formidable séquito y lo que iba a darle el triunfo (Edwards). Para los hombres de 1920 era el renovador de viejos hábitos políticos y el representante de las nuevas corrientes sociales e ideológicas. Sus discursos no configuraron un verdadero ideario, pero ante la multitud aparecía revestido de un carisma tribunicio, defensor de la *querida chusma* frente a la *canalla dorada*.

Como abogado y político de entonces veía la solución de los problemas vinculado a las categorías constitucionales, en este caso, la transformación del sistema de gobierno en otro presidencial, con el objeto de darle efectividad a la acción gubernativa y, de esa manera, incorporar efectivamente al proletariado y a la baja clase media dentro del Estado, rescatándolos del socialismo revolucionario o del anarquismo.

Esto último pretendía lograrlo mediante la legislación social, siguiendo su premisa según la cual *la evolución que se retarda lleva a la revolución*. En el fondo, lo que pretendía realizar no era más que un recurso conservador para evitar el estallido revolucionario. Su ajustado triunfo representó el primer intento de redención y liberación del país anónimo respecto del dominio que sobre él ejercía la oligarquía de clase alta que dominaba en el Congreso.

Su victoria significó la llegada al gobierno de un cierto número de gente nueva, carente de las cualidades que permiten manejar hombres y situaciones, lo que incrementó el apasionamiento de los debates haciéndolos más agrios. Esto hizo que la anarquía parlamentaria tomara un carácter más rudo, mostrando un desorden más visible y chocante como rasgo general de su Administración. Si bien estos años coincidieron con los de una prolongada crisis económica con profundas repercusiones sociales, fue muy chocante el espectáculo de una caja fiscal incapaz de atender sus compromisos más premiosos, como el pago irregular y atrasado de los empleados

públicos, espectáculo gubernativo que no se veía en Chile desde los años pipiolo de la década de 1820.

Su gobierno se caracterizó por la constante lucha con la coalición opositora —la Unión Nacional— formada por los derrotados de 1920 y que contaban con mayoría en el Senado. Los rasgos personales de Alessandri le impidieron dejar de ser el caudillo de una combinación opositora, del electorado en rebelión. Su gobierno fue una continua lucha entre dos oposiciones, dos actitudes negativas, de las cuales una se encontraba en el gobierno. Fueron años de pelea implacable. Alessandri no dejó de ser el tribuno, el luchador, el hombre de protesta y, por sobre todo, el hombre de partido, el amigo invariable de sus amigos: *combatía más que gobernaba*, dijo Edwards. De este modo, la pugna entre ambas coaliciones políticas terminó de desquiciar lo poco que quedaba de la República en forma, abriendo paso al enfrentamiento en las almas.

Con las elecciones parlamentarias de 1924 la Alianza Liberal que respaldaba a Alessandri logró la mayoría del Senado. Se pensó que se abría el camino para la renovación social y política postulada en 1920. Sin embargo, sus hombres no estuvieron a la altura de las circunstancias y el país vio el desborde de los apetitos, de los odios, de las ambiciones, de las ansias individuales de lucro y poder. El desencanto dejó al país expuesto al movimiento militar, agraviados como estaban éstos por el atraso de sus sueldos que se contrastó con el proyecto gubernativo de la dieta parlamentaria, la incapacidad del régimen para reformar los reglamentos que normaban la carrera militar y, también muy importante, por la postergación social de que eran objeto.

El 3 de septiembre de 1924 se manifestó abiertamente el descontento militar con el *ruido de sables*; al día siguiente el descontento de los tenientes y capitanes desbordó los recintos castrenses y llegó hasta La Moneda; el día 5 se inició con el petitorio de los oficiales al Presidente y la consiguiente designación del General Altamirano como Ministro del Interior junto con el Almirante Nef en Hacienda y el general Bennett en Guerra; paralelamente comenzó a funcionar la Junta Militar, organismo compuesto por un crecido número de oficiales jóvenes, y otros no tanto, desde el cual surgió el protagonismo del Mayor Carlos Ibáñez del Campo.

En los días siguientes se discutió el conjunto de dieciséis proyectos de ley sobre materias sociales, económicas y militares que

estaban detenidos en su tramitación parlamentaria durante años, proceso en el cual la Junta Militar tuvo destacada participación; fueron votados por el Congreso en la tarde del día 8 con una celeridad que solo la presencia militar podía lograr; en la noche del mismo día, al no disolverse la Junta Militar, Alessandri renunció al Gobierno luego de constatar que ya no dirigía la marcha política del país; finalmente, el 11 de septiembre se constituyó la Junta de Gobierno Militar compuesta por los Generales Altamirano, que la presidía, y Bennett y el Almirante Nef, y se publicó un Manifiesto. La Junta Militar, por su parte, publicó también el suyo. Alessandri había abandonado el país hacia Argentina.

La Junta de Gobierno se orientó a estudiar y analizar las diferentes materias para mejor resolver dentro de su ámbito. Sin embargo, ya fuera por ingenuidad, desconocimiento del mundo político o por afinidades de sus miembros, fue inclinándose hacia la esfera de influencia de la Unión Nacional, contrariando así uno de los postulados básicos del movimiento de septiembre. La Junta Militar que continuó activa no vio con buenos ojos esta tendencia de los Generales, surgiendo una pugna que se resolvió, en primera instancia, en la disolución de la Junta Militar en octubre por mediación del Almirante Nef. Sin embargo, los oficiales que la formaban, de los cuales Ibáñez había llegado a ser el caudillo indiscutido, no se resignaron a perder la tutela orientadora del movimiento de septiembre. Ante la inminente candidatura presidencial de Ladislao Errázuriz a comienzos de 1925, reaparecieron en la escena pública deponiendo a la Junta de Gobierno el 23 de enero y llamando a Alessandri a reasumir el gobierno.

2. *Carlos Ibáñez del Campo*

Constituyó el segundo caudillo que llenó la década de 1920. Surgió del Movimiento Militar de septiembre de 1924 como la gran esperanza de una renovación nacional, ante el fracaso de Alessandri y del mundo político. El fondo de los hechos desencadenados con tal Movimiento radicaba en el desquiciamiento de los viejos vínculos espirituales que habían alentado al organismo social, y la ruina de las ilusiones que había despertado el caudillo de 1920.

Alessandri fue repuesto en la Presidencia en marzo de 1925, aceptando su condición de modificar la Carta Magna. Como

consecuencia de esto se formó una Comisión Constitucional —representada por una Subcomisión Redactora— que seguía las ideas de Alessandri en esta materia. Ella propuso una nueva Constitución que fue aprobada por plebiscito en agosto de 1925. Mediante este hecho se trató de resolver un problema nacional a través de una fórmula constitucional, reflejando la vigencia de los hombres de 1860 y de la identificación nación-democracia.



Carlos Ibáñez del Campo (UCh).

La pugna entre los políticos giró en torno al presidencialismo y al parlamentarismo como concepciones teóricas, sin encontrar un cauce propio para la época. Parecía buscarse una renovación de la fórmula de gobierno pensando que allí radicaba la panacea. Se consideraba una labor patriótica el dotar al país de una Constitución que pudiera ser exhibida con orgullo dentro y fuera de nuestras fronteras. Pero el problema político así planteado no rozaba siquiera el problema de fondo que mantenía la efervescencia e intranquilidad espiritual, haciendo que resurgiera con fuerza la crítica contra la oligarquía de clase alta y las *espiritu reaccionario*.

En medio de estos avatares surgió a la consideración de la opinión pública la figura de Ibáñez. Esta se había destacado dentro de la Junta Militar en septiembre de 1924 y más tarde fue una de los cabecillas del golpe del 23 de enero de 1925 que repuso a Alessandri. A partir de entonces quedó como Ministro de Guerra, cargo en el que permaneció hasta febrero de 1927.

Durante su desempeño en este cargo, chocó con todas las personas e instituciones que en alguna forma representaban el antiguo espíritu, o que carecían del idealismo e integridad suficientes como para guiar la renovación deseada. Fue así como se enfrentó con políticos y partidos de todos los bandos; con el Congreso mismo como institución; con Alessandri restaurado por él mismo como

Presidente de la República; con el Poder Judicial. En el fondo, se había impuesto como misión llevar a la práctica el *Manifiesto* del 11 de septiembre de 1924, que apuntaba a *abolir la política gangrenada, a elevar la deprimida conciencia pública y a eliminar la corrupción orgánica.*

En marzo de 1925, en carta a Alessandri que regresaba al país llamado por la Segunda Junta Militar para reasumir la Presidencia, había explicitado el contenido de aquel *Manifiesto*, en forma por demás dura, para notificar a Alessandri de la posición de los militares respecto del mundo político de entonces. Decía allí: *«Desde luego, es un hecho indiscutible que las viejas entidades políticas Unión Nacional y Alianza Liberal han fenecido como fuerzas militantes de eficacia. Sólo existe hoy con verdadero vigor un pueblo que exige ser gobernado con honradez, energía, resolución y salud política, y anhela hacer de Chile un Estado digno de sus glorias y de figurar entre los pueblos cultos y vigorosos que saben reaccionar virilmente sobre sus males. Los viejos profesionales de la política no sólo han dejado de ser necesarios sino que están repudiados y condenados de hecho al aislamiento; a nadie arrastran, nadie los oye, todo el mundo desconfía aquí, ahora, hasta de aquellos que intentan defenderlos por cualquier aspecto. Ellos, sin embargo, inconsolables de su desplazamiento, siempre ambiciosos de gobierno e influencias, tratan de mover resortes, apelan a la audacia que antes les dio situación y siguen soñando, en su inconciencia, con las combinaciones de partidos, con las situaciones revueltas en las cuales saben medrar por el gastado medio de la transacción y, lo que es más repugnante, han llegado a la conspiración contra el Gobierno que espera al Presidente Constitucional, mezclándose para ello elementos reaccionarios con hombres a quienes el interés individual ciega y hace olvidar sus antagonismos doctrinarios. Se ha visto aquí que señores ufanos de su amistad con Su Excelencia han entrado en concomitancia con los enemigos, a trueque de influir todos juntos en una vana ilusión: la reapertura del clausurado Parlamento, en el cual tenían sillones. A juicio de la oficialidad del Ejército, contra estos últimos es preciso precaverse de modo especial y decidido. Ni los militares ni los civiles desean ya tolerar los manejos mañosos. Ambicionamos todos la política de franqueza y del valor que S.E. supo tan bien proclamar, y no hay chileno que no*

sepa distinguir quiénes son nuestros hombres y quiénes nuestros parásitos, como asimismo que las prácticas caducas del antiguo régimen sólo conducen a una política que hizo su crisis definitiva y con cuya reaparición revivirían los poderes públicos irresponsables o de responsabilidad fugaz y diluida. Todo ciudadano que piensa quiere ver hoy robustecido el principio de autoridad, y consagrado el de la honradez política y administrativa.

«Apartadas definitivamente estas gentes, la esperanza del país se vuelve ilusionada hacia la Constitución que ha de ser fundamentalmente reformada».

«A mi juicio, la clase media que trabaja con sensatez, persigue finalidades de orden y equilibrio y hace patria con su trabajo y su producción tesonera y cuerda en unión con la gente del pueblo que conserva el instinto de la justicia y del bien patrio, constituye la fuerza sana que ayudará a la creación del régimen constitucional nuevo y acorde con la realidad social existente».

Al mantenerse como Ministro de Guerra durante los avatares políticos de 1925 y 1926, pasó a convertirse en el símbolo del *Chile Nuevo* deseado por los nuevos sectores que se incorporaban a la vida política a raíz de las turbulencias que vivía el país. Se levantó así como el caudillo de la renovación nacional. La simpatía del país por un caudillo vio en Ibañez a la figura salvadora. Esta vez en un militar ante el fracaso de los políticos. En 1927 fue elegido Presidente por el 83% de los inscritos y el 98% de los votantes.

Al iniciar su mandato dejó en claro que la legitimidad de su proceder se vincularía estrechamente a la consecución de las metas que se había propuesto, las que no eran otras que la recuperación del país. En aquel discurso inicial, expresó con nitidez la ética de su acción en la vida política desde 1924 en adelante, actitud aquella que lo afianzó como el caudillo de aquel momento, que era vivido por todos como crucial, para lograr la ansiada regeneración nacional: *«...si intenciones aviesas pretendieran perturbar la obra honrada de un Gobierno cuya finalidad suprema y única es el bien de la Patria, no omitiré sacrificios propios ni ajenos para guiar al país por la senda justa, para mantener el orden, aunque al término de mi período, en vez de poder declarar que me he ceñido estrictamente a las leyes, sólo pudiera afirmar, repitiendo la frase histórica: Juro que he salvado a la República».*

La amplitud del respaldo que obtuvo dejó ver que todos los grupos percibieron en Ibáñez la posibilidad de materializar sus anhelos. El caudillo que surgía significaba para los ensayistas e historiadores mencionados, el restablecimiento del principio de autoridad por el peso de la espada una vez fracasados los procedimientos tradicionales; para los artistas, el restablecimiento de la chilenidad; para los intelectuales que emergían, la renovación sociológica, aunque algunos se distanciaban por sus métodos; para los grupos medios y bajos, la consideración y la justicia social; para los partidos políticos aparecía, en cambio, la dictadura: tolerada por la fuerza de las circunstancias, o aceptada de buena gana primero y repudiada más tarde, especialmente luego de su caída en 1931.

En cuanto a sus métodos de gobierno, éstos guardaron estrecha relación con los factores extraconstitucionales que intervinieron en la configuración del nuevo régimen que surgió de aquellos confusos años de renovación política. Ibáñez no suspendió a los partidos políticos, pero los supeditó —a ellos y a sus miembros— a lo que entendía ser el bien del país, o bien común, los que aceptaron esta forma de actuar. Incluso el Congreso fue purgado de numerosos miembros que fueron deportados. Más aún, en 1930, con motivo de la elección parlamentaria, Ibáñez acordó con los partidos los nombres para el nuevo período, originándose así el llamado Congreso Termal, por haberse alcanzado el acuerdo en las Termas de Chillán. De este modo las elecciones de aquel año no se llevaron a cabo.

También el Poder Judicial fue aquiescente con el nuevo gobierno, particularmente luego de la exoneración de su Presidente, Javier Ángel Figueroa, en 1927. Este declaró *«habiendo asumido de hecho, el Ejecutivo la totalidad del poder público, la Corte acata esta situación y promete cooperar a ella»*. Si bien esa declaración señalaba que el Ejecutivo había asumido la totalidad del poder público, en la realidad de aquel entonces no se llegó a tanto, pues el funcionamiento del Congreso y de los Tribunales continuó con normalidad, con las salvedades indicadas.

En todo caso, conviene rescatar que lo indicado por la Corte Suprema apuntó a un proceso creciente que se desarrollaría en el siguiente medio siglo, cual fue la preponderancia que alcanzó el Ejecutivo en materia de iniciativa política y de conducción económico-social, lo que se tradujo en un fortalecimiento excesivo de ese Poder, mediante innumerables instituciones y empresas



*Chile, país de catástrofes.
Volcán Chillán en erupción.
A sus pies, en la Termas de
Chillán, el Presidente Ibáñez
y los partidos políticos
acordaron la composición
del Congreso Nacional de
1930 (UCh).*

estatales, mientras que los otros Poderes quedaron prácticamente congelados en la situación de entonces.

El sentimiento generalizado en el país señalaba que Ibáñez había sido elegido para salvar a la República y rescatarla de la oligarquía de clase alta que la había conducido desde el Congreso y desde los partidos políticos, manifestándose incapaz de abordar y encauzar los nuevos desafíos que traían los tiempos y que la literatura, en sus diversas manifestaciones, había acusado. La labor regeneradora consistía, para Ibáñez y sus hombres, en hacer retornar la paz a la vida chilena convulsionada por el desfase entre las realidades denunciadas, y el tono y la orientación de la vida política. De aquí que la intención de ajustarse a las leyes vigentes permaneciere amarrada a la discrecionalidad presidencial.

Ibáñez no pretendió desconocer el régimen constitucional vigente, y recientemente puesto en práctica, sino dominar desde

dentro a las instituciones. En ningún caso buscó establecer un régimen corporativo, que era la moda en Europa, y como lo preconizaba la doctrina social de la Iglesia Católica, aunque con una finalidad diferente a la de los fascistas de Mussolini.

La modalidad de gobierno de Ibañez se vinculó con el quebrantamiento que habían sufrido en Chile las nociones de *legitimidad* y de *autoridad*, las que normalmente deberían ir unidas, pero que en el Chile previo a estos acontecimientos se habían disociado. Ibañez empleó su legitimidad caudillesca para restablecer la autoridad y sobre ella consolidar el nuevo régimen de gobierno. También pretendió así abrir las puertas a los nuevos sectores medios y bajos para incorporarlos a la vida nacional y evitar la revolución.

Este aspecto de incluir elementos nuevos se pudo apreciar en el personal de los altos cargos de la Administración Pública —los llamados *niños de Pablo Ramírez*—. Esto permitió la formación de un grupo de ingenieros civiles que, en las décadas siguientes, configuró un grupo de realizadores en la línea marcada por los ensayistas de 1900-1920. Grupo alternativo, pero no necesariamente opuesto, al de los intelectuales independientes de izquierda que habían comenzado a manifestarse antes de 1920.

Como trasfondo de esta modalidad gubernativa, y de las aspiraciones del gobierno, se desplegó el sentimiento nacionalista que venía manifestándose desde 1900. Este se caracterizó por exaltar el patriotismo vinculado al sacrificio personal; por valorar la ponderación y el cultivo de lo vernáculo; por inculcar el sentido moral del nacionalismo; por cuidar, en fin, el espíritu propio del pueblo y sus características. Todos estos planteamientos fueron plasmados como objetivos educacionales en 1927:

En esta orientación general arraigó el proteccionismo económico-social que se venía manifestando crecientemente durante aquella década. También el impulso a los diversos rubros económicos, tales como las obras públicas, por un lado, y la creación y desarrollo de instituciones crediticias y de fomento sectoriales, por el otro, a las que se sumaron los organismos de protección social. Financiado todo ello en parte importante con un aumento de la deuda externa, que se empleó también para financiar la nueva y creciente legislación social, y el incremento de la administración pública que implicó esta redefinición del Gobierno.

Al no ser rentable en el corto plazo este endeudamiento, constituyó un factor que aceleró la caída de Ibañez en 1931, al palpase la crisis económica mundial que disminuyó drásticamente el ingreso de créditos externos. Se unió a ella la crisis de precios y ventas del salitre y del cobre, que redujo significativamente las exportaciones y la actividad interna, traduciéndose todo ello en suspensión de pagos, cesantía y malestar político.

b. Las nuevas ideologías políticas

El mal final que tuvieron los dos caudillos de la década de 1920 produjo un vacío político que no pudo llenar plenamente la revaloración de la democracia constitucional manifestada en 1931 con la caída de Ibañez. La Gran Depresión y las crisis del salitre, que tan negativamente repercutieron en la vida nacional, ayudaron a aumentar este vacío. Fue así como el campo quedó espaciosamente abierto para la irrupción de nuevos planteamientos ideológicos; éstos no se hicieron esperar: el corporativismo, el socialismo, el planificacionismo conformaron postulados que, con diverso grado y carácter se manifestaron en el escenario chileno.

El primero de los mencionados ponía el acento en el predominio de las agrupaciones económicas y sociales para manejar y orientar la acción del gobierno; el segundo, lo situaba en el control político de un partido dominante y pretendidamente conductor del proletariado para configurar una nueva sociedad; el tercero, enfatizaba la acción de una tecnocracia que, si bien no se constituía en un grupo político organizado para dominar el poder, sí proponía la conducción nacional por aquellos idóneamente preparados para dirigir técnicamente a la sociedad.

Estas ideologías tuvieron una coherencia interna que expresó el carácter de la época, el estilo de aquellos tiempos, por lo que no extrañó que se terminare manifestando una conjunción de ellas en los nuevos cauces que tomó el país a partir de estos años. La acción combinada de estas ideologías fue complementaria a la de los caudillos para generalizar el repudio hacia las viejas oligarquías de clase alta como conductoras de la nación.

Este cambio experimentado por el país se tradujo en una reorientación y recomposición de los partidos tradicionales. El Partido

Radical comenzó a inclinarse hacia el socialismo, derivando finalmente al *estatismo*. También produjo fricciones dentro del Partido Conservador hasta que, en 1938, se formó la Falange Nacional a partir de su juventud permeada de corporativismo. Entre los liberales; en cambio, produjo la fusión de todas las fracciones. De este modo, se reordenó el grupo de partidos grandes y estables que predominaron durante las décadas de 1930 y 1940, lo que no impidió un amplio margen para la disidencia, dándole estabilidad al sistema político en un momento de reacomodo socioeconómico del país y de profundos cambios en las orientaciones mundiales, y cuando el trasfondo de la revolución constituía una posibilidad cierta: la guerra civil española de 1936-1939 constituyó una situación de la cual nadie se sintió ajeno.

Este cambio originó numerosos grupos socialistas y otros como los nacis (con 'c'), los agrarios y algunos más derivados de los partidos grandes. Todos éstos, siendo menores, tuvieron ingerencia práctica en la vida chilena, más por su accionar violento y trasgresor de las normas en muchos casos, que por lograr una reorientación sustantiva de las directrices políticas básicas que regían al país. Estos nuevos conglomerados, que se sumaron a los comunistas aparecidos durante la década de 1920, actuaron políticamente desde el amplio margen para la disidencia que posibilitaba el ordenamiento del electorado de entonces.

1. El Corporativismo

El ideario corporativo se había agitado en 1925, con motivo de la discusión de la nueva Constitución. Incluso, el grupo de artistas *Los Diez* había propuesto un régimen así, junto con diferentes gremios, incluyendo a los militares. Esa ideología no prosperó en aquel momento pues la Comisión Constitucional y la Subcomisión Redactora estuvieron formadas por políticos antiguos principalmente, quienes no fueron influidos entonces por aquella postura.

El corporativismo se presentaba como fórmula política para hacer realidad el anhelo del Estado Moderno. Llevaba a una magnificación del Estado como gran agente revolucionario para superar al individualismo —tanto parlamentario en el campo político, como capitalista en el económico— que constituía la expresión sustantiva del liberalismo.

Donde se manifestó con mayor claridad fue en los reiterados planteamientos para constituir un Consejo de Economía Nacional, institución típicamente corporativa por cuanto debía reunir a los diversos grupos de la sociedad involucrados en la actividad económica: *el capital, el crédito, los técnicos y los trabajadores, todos, parte integrante de la noble función productora*. Así lo propuso el Dr. Salas en su candidatura presidencial de 1925. En términos análogos fue expuesto en 1931, cuando Ibáñez se decidió a crearlo. Caído su gobierno, fue establecido nuevamente en 1932 mediante el D.L. 521. Dos años después, en 1934, se procedió a ponerlo en pie una vez más; pero como la configuración de éste no satisfizo los anhelos de los gremios empresariales, éstos continuaron luchando por un organismo de esta naturaleza.

Demás está decir que ninguno de ellos tuvo trascendencia práctica, tal como ocurrió con las proposiciones corporativistas planteadas durante el debate constitucional de 1925. Esto muestra una faceta importante en la manifestación de esta ideología durante aquellos años de reestructuración institucional: siempre estuvo presente, pero nunca se concretó. Sin embargo, sus postulados tuvieron el paisaje sobre el cual se configuró la nueva institucionalidad. La idea de grupos actuantes en la vida económica, cual compartimentos estancos, se expresó claramente en la creación de las diversas instituciones sectoriales de fomento creadas entre 1927 y 1934. En este sentido, la Corporación de Fomento (CORFO) de 1939 puede ser mirada como un derivado de esta posición ideológica, en cuanto que reunió en su seno a todas las fuerzas productivas, tanto públicas como privadas. En rigor, lo que se reflejó en la CORFO no fue otra cosa que ese telón de fondo sobre el cual se recortaron las entidades establecidas para modernizar al país.

En el plano de los partidos políticos puede decirse que ocurrió algo análogo. La ideología corporativista estuvo presente en partidos pequeños, como los agrarios, los nacis y la juventud conservadora, fuertemente influida, esta última, por sectores de la Iglesia Católica próximas a esta ideología; en 1938 estos jóvenes se segregaron para formar la Falange Nacional. Pero en la década de 1930 esos grupos no trascendieron. Cuando, años más tarde, en la década de 1950 adquirieron gravitación en la vida política, ya habían dejado atrás esta postura ideológica.

En 1937, con motivo de la insistencia de los gremios empresariales en lograr un Consejo de Economía Nacional, se traduce un planteamiento que implicaba una cuestión política de la que se hacía cargo Jaime Larraín García-Moreno, presidente entonces tanto de la Sociedad Nacional de Agricultura como de la Confederación de la Producción y del Comercio, y una de las voces más destacadas en la promoción del corporativismo. Señalaba entonces que la organización política fundada en partidos había hecho crisis y que debía dar paso a otra que integrara en el Estado todas las funciones y actividades útiles para el progreso material y moral de la colectividad.

Que así renacería la política como suprema dirección de los intereses del pueblo, una que abarcare las soluciones de los problemas en función de las necesidades permanentes de todo el país y del porvenir. Para ello era necesario que estuvieran representadas en el Estado las fuerzas organizadas e integradas del capital, el trabajo y la técnica, entendidas en una forma amplia y en línea vertical—desde la directiva hasta la base productora— de modo de garantizar una política estable y de largo plazo. Ello permitiría que los que sustentaban la maquinaria estatal supieran cómo funcionaba y pudieran aconsejar mejor su manejo.

No pretendieron eliminar a los partidos, sino afirmaron que sólo existiendo aquel pilar de representación podrían existir los partidos políticos, quienes tendrían la necesaria actividad doctrinaria como expresión de la libertad de pensamiento. El vigor de esta última actividad dependería sólo de su capacidad para ofrecer un cauce a las nuevas aspiraciones y a la nueva política que requería el país.

En resumidas cuentas, esta ideología no tuvo una expresión política ni institucional concreta, aunque aparece recurrentemente tiñendo el telón de fondo de las decisiones tomadas por aquellos años en cuanto al reordenamiento del Estado; es decir, de las funciones del Ejecutivo, y de los planteamientos políticos de algunos de los nuevos grupos que emergieron durante aquellos años. Su presencia, difusa pero real, constituyó un factor que no puede ser dejado de lado para una más cabal comprensión de lo ocurrido entonces.

2. El Socialismo

La ideología socialista contribuyó más decisivamente, en cambio, a marcar la nueva polarización política que surgió durante la década de 1930 y que se caracterizó por la división entre *las izquierdas* y *las derechas*: las primeras tenidas por el socialismo y, las segundas, por la antigua oligarquía de clase alta.

Estos dos nuevos polos amenazaron seriamente al Partido Radical (PR) en 1931. En diciembre de aquel año se reunió en Convención agitado por la efervescencia socialista que se desarrollaba en su seno. En aquella ocasión, los esfuerzos de sus dirigentes se orientaron a conciliar su posición tradicional con la irrupción de la nueva ideología.

Héctor Arancibia Lazo señaló que el radicalismo debía defenderse tanto de los retardatarios como de los demoleedores; que la libertad no podía entenderse en la forma romántica de la época de la Declaración de los Derechos del Hombre, indicando que *es menester darle un significado real, precisando que el hombre verdaderamente libre es aquel que ha conquistado su libertad económica*, y que los problemas en este plano deberían resolverse, en adelante, con criterio de justicia social, lo que implicaba un nuevo enfoque de las responsabilidades del gobierno: *«...cometería un grave error el gobierno que estimara cumplida su misión con el sólo hecho de llevar una buena contabilidad de entradas y gastos públicos»*.

En la misma ocasión, Alberto Cabero, presidente del partido, señaló que *«...hemos adoptado un colectivismo prudente, inspirado en la justicia social, que anhela organizar la industria y distribuir la riqueza en interés de todos los que contribuyen con su trabajo al bienestar de la colectividad; de la doctrinas económicas liberales, hemos pasado a un discreto proteccionismo y a un franco y resuelto nacionalismo»*.

Continuaba destacando a la ideología socialista por su contenido de igualitarismo: *«No nos repugna, según esto, la idea socialista, porque somos demócratas de verdad y lo que constituye la verdadera democracia no es reconocer iguales a los hombres en derecho, sino hacer lo posible porque lo sean en el hecho y en un nivel medio de cultura y bienestar más elevado que el actual. Cristianismo, democracia y socialismo no son, aun en el aspecto histórico, más*

que tres formas de una misma idea igualitaria: igualdad espiritual, civil y económica».

Esta dualidad a que se vieron abocados los radicales en aquella Convención por la irrupción del socialismo en su seno, se resolvió mediante un acuerdo compuesto: se aprobó una declaración de principios socialista y se la acompañó con una declaración complementaria de corte socialista, indoeuropeísta y antiimperialista (EE.UU.), para agregársele, finalmente, un Programa Mínimo referido a materias administrativas y constitucionales contingentes. En aquella Declaración de Principios afirmaban:

1. *Que el presente régimen capitalista, fundado especialmente en el individualismo y la propiedad privada ha llevado a una crisis prolongada; ha dividido a la sociedad en dos clases diferentes y antagónicas: una que posee los instrumentos de producción —la clase dominante— y la otra que posee sólo su propia fuerza —la clase dominada;*
2. *Que este régimen capitalista debe ser reemplazado por un sistema en el cual los medios de producción sean colectivizados y en el cual el principio individualista es reemplazado por solidaridad social;*
3. *Que como medio para llegar a este cambio en el régimen social; el Partido Radical proclama el proceso evolutivo que comenzará en Chile con la expropiación —a un precio justo— de las mayores fuentes de producción hasta que haya colectivizado a todas ellas;*
4. *Que, dado que el conflicto entre clases es una realidad social, el Partido Radical está del lado de las clases asalariadas que tratan de recobrar sus derechos sociales, ya que la solidaridad social —que eliminaría este conflicto— no es una realidad en la organización económica de la sociedad;*
5. *Que la completa libertad no existe mientras la independencia económica esté ausente, y que mientras la clase asalariada no la tenga dentro del régimen capitalista presente, el Partido Radical reconoce la organización sindical como el medio para obtenerla y, consecuentemente, se luchará dentro de esa organización para el reino de su doctrina social;*
6. *Que repudia, como forma de cambio de régimen, todos los tipos de dictadura, ya sean éstas militares, capitalistas o proletarias;*
7. *Que sus medidas político-sociales urgen el mejoramiento del*

desarrollo intelectual de la persona y de la sociedad sobre una base de solidaridad y libertad.

Esta Convención de 1931 significó que el Partido Radical dejó de ser un conglomerado ideológicamente liberal para transformarse en el baluarte de los grupos medios, con inspiraciones que fluctuaban en torno a un moderado socialismo de Estado. Habiendo sido en el pasado el extremo radical de la ideología liberal; se orientó entonces a desempeñar el papel de fuerza moderadora en las filas del nuevo alineamiento socio-económico: lo que a partir de entonces será la izquierda. Esto último se aclara, más que por su identificación con los grupos obreros, por el hecho de reunir las inclinaciones ideológicas de avanzada de los grupos medios profesionales y burocráticos y la tendencia —ya manifestada con Alessandri— a aminorar los problemas sociales para mantener la armonía nacional.

No por ésto el Radical podrá ser definido en el futuro como un partido de centro, sino como un compuesto de derecha y de izquierda, tendencias que convivieron en su seno en un concierto de intereses, a veces armónico, a veces conflictivo. Esto explica las constantes oscilaciones de este partido entre las combinaciones políticas de derecha y aquellas otras de izquierda que caracterizaron su accionar político futuro, y también sus interminables roces internos traducidos en escisión de fracciones y posteriores reunificaciones.

En otros sectores, entre 1931 y 1933 se formaron múltiples organizaciones políticas que no lograron mayor trascendencia y de contenido doctrinario vago. Se originaron por la disconformidad de pequeños grupos con las directivas nacionales de los partidos grandes, de los que se separaron. Igualmente influyeron en la formación de nuevas agrupaciones las crisis económicas —depresión y salitre— y las crisis políticas que sufrió la nación. Dichos grupos fueron producto de la anarquía política y del caos económico que vivió el país entonces. Hubo, sin embargo, un hilo común a todas ellos: la *tendencia socialista*, a lo que se sumó la inclinación al caciquismo, antigua característica de la vida político-partidista chilena.

Algunos de estos grupos se dirigieron definitivamente al socialismo: la Nueva Acción Pública (NAP), conducida por Eugenio Matte Hurtado; la Acción Revolucionaria Socialista de Marmaduke Grove; el Partido Socialista Unificado, la Orden Socialista. Estas estuvieron presentes en el gobierno socialista de mediados de 1932 encabezado por Grove primero, y Carlos Dávila después. Este intento

se caracterizó por su odio a la antigua oligarquía de clase alta y a los inversionistas extranjeros que, desde diversos sectores tales como la minería, el comercio, la electricidad y el transporte, gravitaban fuertemente en la economía nacional.

Sin embargo, para un partidario ortodoxo aquel no fue un gobierno socialista en sentido estricto, pues no hablaba de confiscar las grandes fortunas laicas y del clero, ni de la socialización de la tierra y de los medios de producción en general. Pero sí ayudó a consolidar la presencia de tales ideas en el cuadro político chileno aunque, finalmente, dicho gobierno cayó luego de tres meses por carecer de una base política sólida y organizada.

Estos antecedentes, más el respaldo a Marmaduke Grove en las elecciones presidenciales de 1932, en las cuales obtuvo un 17,7% de los sufragios, hicieron posible la formación del Partido Socialista de Chile en 1933, por la fusión de los grupos mencionados anteriormente. Este nuevo partido reconoció los principios del socialismo científico (la dialéctica) como fundamento filosófico y político de su programa. Considerando que la realidad chilena y americana en general era completamente diferente de la de los países industrializados, señaló como su base social a los trabajadores manuales e intelectuales del proletariado y de la pequeña burguesía. Propició también la unidad de los pueblos de América con el objeto de llegar a constituir la Confederación de Repúblicas Socialistas del continente. La unidad americana era su objetivo internacional inmediato.

Ideológicamente, el Partido Socialista se ubicó entre la Socialdemocracia y el Comunismo. Condenó los errores de los partidos adheridos a la II y III Internacional, por considerar reformistas a los primeros y seguidores de Moscú a los segundos. Rechazó a los comunistas por la incondicionalidad de ellos al *Komintern* (III Internacional), adhesión que los llevaba a despreciar la idiosincracia de los pueblos, lo que los incapacitaba para orientarse en función de sus imperativos y destinos americanos.

Políticamente reconoció la necesidad de estructurar vastas agrupaciones, estrategia que les permitió formar en 1934 el *Bloc de Izquierdas* con el partido Democrático, el Radical-Socialista y el de Izquierda Comunista (diferente del Comunista oficial, adherido a la III Internacional). El objetivo de este conglomerado era aglutinar la



De izquierda a derecha:
Marmaduke Grove Vallejos (MHN),
Carlos Dávila Espinoza (28) y Carlos Contreras Labarca (MHN).

oposición al segundo gobierno de Alessandri (1932-1938) y contrarrestar la influencia de los nacistas. A la vez, constituyó un antecedente valioso para la posterior formación del Frente Popular en 1936.

La decepción ante la idolatría caudillesca engendrada en ciertos grupos, y el aparente fracaso de ella para reestructurar el país de un modo moderno, unido a la pérdida de las raíces culturales y religiosas heredada del siglo XIX, llevó al Partido Socialista a reincidir en la idolatría ideológica, aunque esta vez se trató de una de nuevo cuño. El ambiente y la herencia democrática del siglo XIX ligaron al socialismo en sus comienzos con la democracia. En la medida que posteriormente el ambiente criollo llegó a quedar supeditado por un internacionalismo predicador de la revolución mundial, el socialismo se fue desligando de tal herencia hasta adquirir caracteres totalitarios.

En julio-agosto de 1935 se realizó en Moscú el VII Congreso de la III Internacional. En aquella ocasión se acordó la formación de *Frentes Populares* en los países democráticos, con el objeto de defenderse del avance de los grupos fascistas y nazistas (con 'z' para referirse al partido alemán) que ya habían liquidado a los comunistas en Italia y Alemania respectivamente. Consistía esta estrategia en buscar alianzas con partidos socialistas y reformistas que agruparen a sectores medios, para así proponer una plataforma política común de carácter populista.

Hasta entonces los comunistas tendieron a actuar aisladamente y en una postura francamente revolucionaria. En Chile así lo habían hecho, y por eso habían llevado una vida independiente en el proceso

de surgimiento del izquierdismo socialista que se manifestó en los primeros años de la década de 1930. Muy pronto estos Frentes tuvieron éxito en Francia y en España, donde alcanzaron el poder. Cabe señalar que el gobierno del Frente Popular en España, con comunistas en su seno, fue determinante en el estallido de la Guerra Civil que sacudió a ese país entre 1936 y 1939.

Para convencer a los dirigentes comunistas americanos — e imponerles esta nueva estrategia — el Komintern envió una comisión de la que formaba parte el peruano Eudocio Ravines quien, decepcionado posteriormente del Partido, publicó su experiencia comunista en *La Gran Estafa* narrando, de paso, el desarrollo de este crucial acontecimiento. Esta delegación tuvo su sede en Montevideo para concertar la acción continental. Luego de difíciles negociaciones tuvieron éxito en Chile, lo que allanó el camino para lograr la alianza de los comunistas con el Bloc de Izquierdas a fines de 1935. Pero el objetivo principal era sumar al Partido Radical debido al significativo peso político y electoral que poseía. Para ello era necesario explotar el desencanto hacia el gobierno de Alessandri que había dentro de ese partido. Sólo de esa manera la combinación naciente podría tener visos de éxito.

Los acontecimientos ocurridos en Chile a partir de febrero de 1936 ayudaron enormemente a lograr la adhesión de este tradicional partido que hasta entonces oscilaba entre el apoyo y la oposición al gobierno. Estos pueden sintetizarse en la huelga ferroviaria promovida por los comunistas; la clausura de las sesiones extraordinarias del Congreso y la dictación del Estado de Sitio; el cierre de algunos diarios y la relegación de algunos dirigentes políticos y sindicales, hechos que remiten, una vez más, a los paradójales procedimientos extraconstitucionales que fueron necesarios para afianzar el régimen de gobierno, durante los primeros lustros de vida de la nueva Constitución; el cuartelazo ibañista del 28 de febrero en el que tuvo destacada participación el dirigente radical y futuro Presidente de la República Juan Antonio Ríos; y la elección complementaria senatorial de marzo por Malleco y Cautín en la que fue elegido el candidato radical Cristóbal Sáenz, apoyado por socialistas y comunistas, contra el candidato demócrata Fidel Estay, apoyado por la derecha. Todos estos acontecimientos le dieron una mayor cohesión al naciente Frente Popular.

Para el Partido Comunista este Frente constituía no sólo una

alianza táctica para llegar al poder, sino también una forma de controlar al Partido Radical y ponerlo al servicio de sus intereses, sustrayéndolo de la posibilidad que se reintegrare al gobierno. Respecto de las gestiones que realizaba entonces Alessandri para reincorporar a los radicales, escribía el dirigente comunista Carlos Contreras Labarca en el diario *La Opinión* del 6 de abril de 1936:

«El imperialismo y la reacción han intentado, pues, romper el Frente Popular: mediante el soborno del Partido Radical.»

«Alimentando inverosímiles y extravagantes ilusiones, muchos han pensado que la incorporación de los radicales al gobierno habría significado la iniciación de una nueva era de respeto a las libertades democráticas... Aplaudimos, pues, el hecho de que el Partido Radical no haya escalado el poder con el estigma de la traición.»

«Desde el momento en que se creó el Frente Popular, las condiciones de una posible participación de un partido del Frente Popular en cualquier gobierno cambian fundamentalmente. El tipo tradicional de coalición sin principios y a espaldas del pueblo — que han envilecido la política chilena y ha prostituido a los partidos — debe ser sepultado para siempre. Ahora esa participación sólo puede realizarse con dignidad a la luz del día sobre la base de los postulados nacionales y democráticos del Frente Popular.»

Finalmente, el articulista se pregunta: *«¿Por qué el señor Alamos [presidente de los radicales] durante las recientes gestiones ministeriales no consultó al Frente Popular?»*

Estos extractos se pueden sintetizar en amedrentamiento, chantaje e imposición de los comunistas sobre la autonomía de los partidos coaligados. La posterior incorporación de la recién organizada Confederación de Trabajadores de Chile (C.T.Ch.), prueba el hecho de conformar el Frente un instrumento táctico. Constituida bajo el control comunista, unificó a organizaciones sindicales ya politizadas: la Confederación Nacional de Sindicatos y la Federación Obrera de Chile. Quedó expresamente excluida la anarquista Confederación General de Trabajadores.

Finalmente, el Frente Popular se consolidó por los desaires, rechazos y humillaciones que sufrieron los radicales por parte de los partidos de las derechas como se decía entonces (Liberal y Conservador). Cabe señalar en forma destacada la elección senatorial complementaria por Coquimbo y Atacama realizada en agosto de

1936: había muerto el senador radical Nicolás Marambio Montt y aspiraba a sucederlo el diputado radical, oriundo de aquella región, Gabriel González Videla, uno de los más destacados enlaces entre el gobierno de Alessandri y el Partido Radical. A esa candidatura se opuso la derecha siguiendo las directrices del Ministro de Hacienda Gustavo Ross, logrando elegir a su candidato. También cabe destacar las gestiones ministeriales de marzo de 1937: los radicales habían aceptado incorporarse al gobierno, pero la derecha exigió que primero se retiraran del Frente Popular para luego aceptarlos en el ministerio, con lo cual abortó el intento.

Entretanto, al margen de los partidos y de las ideologías, la figura caudillesca de Ibáñez adquiría un enorme arrastre político que lo ubicaba como un serio aspirante presidencial para las elecciones de 1938. Lo apoyaban también algunos grupos pequeños como los nacis y los agrarios. Ideológicamente difusa, esta figura expresaba un anhelo de orden público junto a un populismo nacionalista, y se afirmaba en el recuerdo del carácter emprendedor y realizador de su gobierno. Lanzado en la carrera presidencial, la enorme manifestación política realizada en su apoyo el 4 de septiembre de 1938 en el Parque Cousiño en Santiago lo confirmó como el más serio aspirante al triunfo. Sin embargo, la matanza de los nacis en el Seguro Obrero ocurrida al día siguiente, con toda la responsabilidad que significaba para Alessandri, terminó con esta candidatura, llegando a la elecciones de octubre con un candidato de las derechas, Gustavo Ross, y otro de las izquierdas, Pedro Aguirre, quien había recibido, finalmente, el respaldo de Ibáñez.

La circunstancia de llevarse a cabo esta elección entre dos candidatos descubrió a un país muy coherentemente dividido. Gobierno y oposición en estricta correspondencia entre derechas e izquierdas. Pero también geográficamente se expresó la influencia que ejercían en las distintas regiones cada grupo dirigente: el Chile viejo, agrícola, tradicional, bajo la égida de la antigua oligarquía de clase alta, la derecha, el gobierno. El Chile nuevo, aquel producto del poblamiento del último tercio del siglo XIX, ganadero, minero e industrial, conducido por las oligarquías mesocráticas de reciente data, izquierdistas, opositoras. El hecho de haberse producido un virtual empate —con sólo un uno por ciento a favor de Aguirre— acentuó el dramatismo de esta escisión del país. El siguiente cuadro ilustra al respecto:



Pedro Aguirre Cerda y señora, llegando a Concepción luego del terremoto de 1939 (14).

	Aguirre	Ross
Magallanes	89%	11%
Aisén	48	52
Chiloé	44	56
Llanquihue	33	67
Valdivia	55	45
Cautín	52	48
Malleco	43	57
Bío-Bío	47	53
Arauco	52	48
Concepción	64	36
Ñuble	36	64
Maule	29	71
Linares	29	71
Talca	40	60
Curicó	29	71
Colchagua	21	79
O'Higgins	39	61
Santiago	56	44
Valparaíso	54	46
Aconcagua	35	65
Coquimbo	58	42
Atacama	65	35
Antofagasta	69	31
Tarapacá	60	40

Esta nueva ideología ofreció un cauce para que el país nuevo se sublevare contra el país viejo. Ya no el de la clases medias, sino el de las regiones nuevas; no sólo contra las viejas oligarquías, también contra las viejas regiones del Chile tradicional.

3. La Planificación

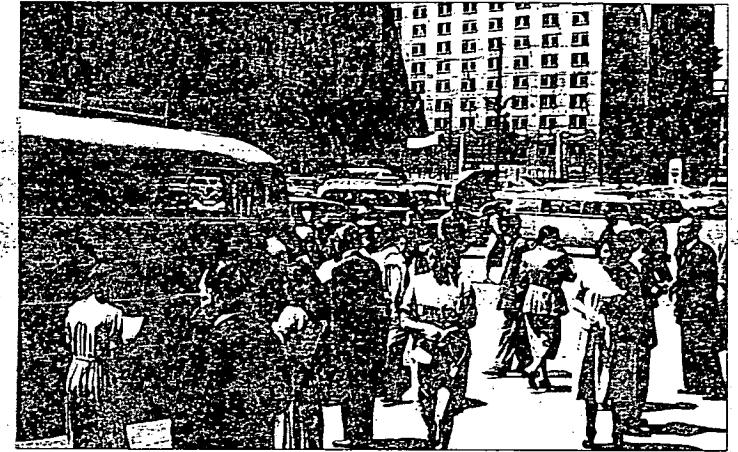
Tecnificación y planificación constituyeron los conceptos más fructíferos en cuanto a la estructura y a consolidar el nuevo Chile o al Estado Moderno. Su puesta en marcha con el Movimiento Militar de 1924 marcó el hito inicial de esta nueva etapa del Chile Moderno, caracterizada por el protagonismo que entregó al Estado, más bien al Poder Ejecutivo, en la orientación y conducción del país mediante el énfasis en lo económico y social que se expresó en el reordenamiento institucional del gobierno.

La tecnificación gubernativa fue propuesta como una reacción contra los excesos de la politización a que habría llevado el régimen parlamentario de gobierno imperante en Chile desde el último tercio del siglo XIX. Esta idea fue difundida por los representantes de las tendencias ideológicas originadas en el positivismo.

Estos nuevos principios concitaron una adhesión generalizada entre el grupo profesional de los ingenieros, porque ellos se sentían los técnicos llamados a reemplazar a los políticos en la conducción nacional. Estos profesionales agregaron la planificación como un aporte decisivo para la posterior concreción de estos postulados, como una herramienta eficaz para lograr resultados concretos y benéficos al más corto plazo.

En una manifestación ofrecida en 1915 por los ingenieros a sus colegas que eran parlamentarios, se les señalaba que la ciencia formaría «...un nuevo núcleo de fuerzas vivas que tal vez lleguen a constituir con el tiempo una palanca dirigente con rumbos distintos de los que actualmente les imprimen a la marcha del país los llamados programas políticos de los partidos... [Ustedes] son los llamados a iniciar este movimiento en la transformación de los programas que trabarán la lucha en campos más fértiles y fecundos, revolucionando las viejas tendencias que nos sujetan a un carro que no camina y que va es tiempo de ir pensando en abandonar».

Algunos años más adelante (1919) el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril expresaba su temor de que aún no se difundiera



La Plaza Bulnes concentra una importante actividad que atrae peatones, microbuses y vehículos (MHN).

como un axioma el hecho de que los servicios técnicos debían conducirse de manera tal que se elimine la ingerencia política, calificada como una influencia bastarda.

En esta línea de pensamiento, que veía en la planificación un instrumento insuperable para alcanzar los objetivos que se proponían con el Estado Moderno, cabe incorporar las proposiciones que se hicieron durante estas décadas, por parte de diversas entidades y especialistas, para replantear la ciudad de Santiago. El Plan del Dr. Poussac de 1911, los de la Sociedad Central de Arquitectos de 1912 y de 1923, y el del californiano Ernest Coxhead constituyeron diferentes versiones para tratar de dar una estructura jerarquizada y clara a la extendida trama de la ciudad. Esos proponían dos elementos principales: avenidas diagonales y caminos de circunvalación o *de cintura*.

En 1932 el arquitecto y urbanista vienés Karl Brünner propuso el proyecto que, en definitiva, tuvo mayor trascendencia práctica. Sus objetivos apuntaban a diversos aspectos de la ciudad: darle un carácter monumental al Centro mediante una mayor densidad y altura de la construcción y dotarlo de buenas conexiones con áreas circundantes, tanto habitacionales como industriales; ampliar esa área favoreciendo la instalación del comercio hacia el sur de la Alameda; generar un sector residencial circundante al centro de alta densidad y edificación elevada; crear zonas secundarias exteriores con sus

respectivos centros, diferenciando habitacionales e industriales: en las primeras se permitirían sólo talleres de primera necesidad y distinguiendo áreas residenciales de bajos ingresos con numerosas plazas, y otros de altos ingresos de tipo ciudad jardín y de no más de dos plantas de altura; a las grandes industrias se les permitiría instalarse junto al ferrocarril que circunvalaba a la ciudad por el sur, desde el oriente (Plaza Baquedano) hasta el poniente (Estación Yungay).

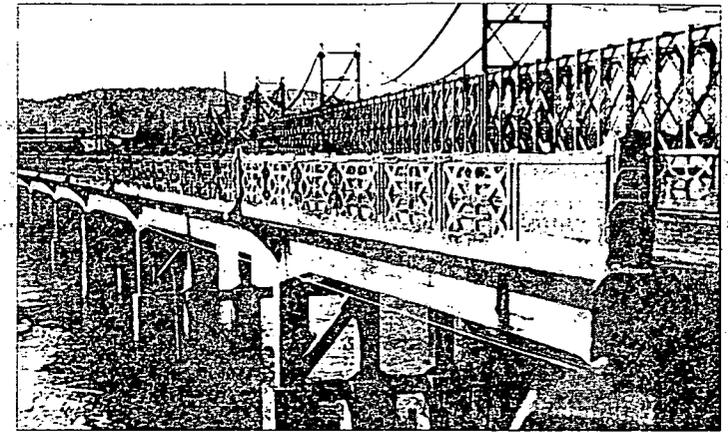
Mantenia la trama de damero para el sector central, la que se desdibujaría hacia el oriente y hacia el norte, sectores que se completarían con una circunvalación. Hacia el sur propuso dos diagonales a partir de la Plaza Bulnes, la que también en su proyecto se transformaba en el nuevo eje focal de la ciudad, conteniendo el centro cívico de ésta. Planteaba así la ciudad hasta que ésta alcanzara una población de un millón de habitantes, lo que esperaba que sucediere entre 1960 y 1990. Complementaba su propuesta con la creación de nuevos parques y plazas y la construcción de un ferrocarril metropolitano. Para esta fecha ya se estaba edificando el Barrio Cívico y la Avenida Bulnes, proyectos emprendidos a partir de 1928.

En el campo de la vialidad, Santiago Marín Vicuña señalaba la necesidad de que se dictare una legislación caminera que abarcara un plan completo, con el objeto de ir, paso a paso, realizando las obras definitivas y evitando las improvisaciones que en el corto plazo eran baratas. Lo mismo se pensaba para los puertos comerciales y para los ferrocarriles.

Con respecto a la agricultura se postulaba también la necesidad de una oficina administradora preocupada de perfeccionar toda la producción, el crédito, los nuevos cultivos y los impuestos, con el objeto de fundar una política agraria. Por otro lado, se postulaba la creación de una Oficina Nacional de Riego que estudiaría y ejecutaría las obras respectivas, sometiendo a sus dictámenes a las numerosas asociaciones de canalistas.

En 1927 un número importante de ingenieros fue llamado por el gobierno para ocupar altos cargos en la Administración Pública. La idea era configurar un cuadro selecto de técnicos que desarrollara la planificación y la realización de un ambicioso proyecto de gobierno conducente a la estructuración del Estado Moderno.

El primer paso de este equipo lo constituyó la configuración de un vasto plan de obras públicas. El Instituto de Ingenieros lo celebró



Puentes carretero y ferroviario sobre el río Imperial en Temuco (UCh).

como un acontecimiento de trascendencia extraordinaria para la ingeniería nacional, motivo por el cual le dedicó un amplio comentario en sus Anales.

Dicho plan, afirmaban, surgía de la necesidad que tiene un gobierno moderno de cimentarse en un programa constructivo, que prescindiera de doctrinas estériles y cuyas obras se proyectaran más allá de las pasiones políticas. Financieramente, dicho proyecto se afianzaba en la idea de que la realización de las obras propuestas significarían un crecimiento económico que redundaría, a su vez, en mayores ingresos fiscales, y así se podría pagar el empréstito que sería necesario contratar. Abarcaba seis puntos: Regadío, Ferrocarriles, Puertos, Alcantarillado y Agua Potable, Edificación y Otras Obras y Adquisiciones.

Se trataba de invertir en servicios básicos para facilitar las condiciones en que se desempeñaba la vida económica de la sociedad, a la vez que atacaba problemas de salubridad que tenían fuerte incidencia en el rendimiento de la población. Más allá de su ejecución, entrabada por múltiples problemas (la realidad siempre es más compleja), su trascendencia radicó en constituir el primer esfuerzo de envergadura en materia de planificación, propuesta y conducida por un grupo de técnicos cuyas edades oscilaban alrededor de los treinta años. Con él comenzaban a hacerse realidad los anhelos y las proposiciones que durante más de una década se habían ido planteando en el país.

El organismo eje para concretarlo debía ser el Ministerio de Fomento, creado especialmente en septiembre de 1927. Cabe señalar a su Dirección de Industrias Fabriles, que tenía por misión formar *un plan general de fomento industrial* junto con proponer las medidas para proteger a las industrias. La dependencia del Ministerio de Hacienda de muchos de estos ingenieros produjo una situación que restó a Fomento gran parte de su significado. El afán planificador continuó buscando un cauce institucional para llevar a cabo la idea de un plan integral.

Todas estas ideas se habían originado en ejemplos y en postulados venidos desde Europa y desde EE.UU., y la realidad y las circunstancias nacionales les fueron dando un cuño relativamente singular. Los acontecimientos mundiales siguieron gravitando en estos sueños tecno-planificadores.

La consolidación de la Unión Soviética y la confección de sus planes quinquenales tampoco pasaron desapercibidos. El ingeniero Bruno Leuschner —un hombre más nacionalista que socialista— llamaba la atención en 1930 sobre ellos y exhortaba a sus colegas a *conseguir que nuestro país... emprenda la realización de un plan de fomento de la producción, en proporción con el Plan Ruso*. Un año más tarde, el mismo Leuschner insistía «...nosotros tenemos mucho que aprender de ese nacionalismo [ruso], sin que para la adopción de algunas de las medidas, ofrezca la menor importancia la forma de gobierno imperante».

Frente a las crisis económicas numerosos ingenieros propusieron durante los años 1931-1932 diferentes ideas para lograr el resurgimiento nacional. El común denominador de éstas radicaba en la planificación estudiada y realizada por organismos técnicos y autónomos. A planificación sectorial, organismo sectorial; a planificación integral, organismo nacional.

A modo de ejemplo cito de Carlos Solís de Ovando, su artículo *Racionalización de la Producción* (Anales 1932), en el cual proponía que «...el Ministerio de Fomento sería el encargado para llevar a efecto el plan de resurgimiento nacional, asesorado por el actual Consejo de Economía, que sería su consultor. Así como la Dirección de Obras Públicas estudió un plan general en todo el país para ejecutar todos aquellos trabajos que contribuyeran más directamente a su progreso, así también se estudiaría un plan de producción nacional, por intermedio de un organismo técnico...».

A fines de su gobierno, Ibáñez creó un Consejo de Economía que no tuvo trascendencia práctica, pero que aportó un testimonio más de las ideas que configuraban el mundo de entonces. Debía estudiar y analizar los problemas económicos *en todos sus aspectos por elementos técnicos y prácticos* e informar al Gobierno sobre un *plan integral de fomento a las producciones minera, agrícola e industrial*. El mismo valor testimonial posee el Consejo de Economía Nacional creado mediante el D.L. 521 de 1932 con la misión de *diseñar un plan racional y armónico de la producción*. En la misma línea se situaba la queja del presidente de la SOFOFA en 1934, según la cual *el fomento de nuestra economía no obedece a un plan bien meditado de conjunto*.

Este anhelo de un organismo público, de carácter eminentemente técnico y ajeno a las presiones indebidas de la política partidista, constituyó una constante durante los años treinta y permitió afinar las ideas de las cuales surgió la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). En el intertanto, dicho deseo, impulsado tenazmente por las entidades gremiales privadas, se orientó a lograr la creación de un *Consejo de Economía Nacional*, que no se quedara en el papel como los anteriores. Finalmente, en la CORFO de 1939 confluyeron en una forma armónica y operativa las proposiciones de la tecnocracia gubernativa y las de los dirigentes gremiales, institucionalizando la idea de la planificación aplicada al desarrollo de la producción nacional.

Fue por ello que los objetivos de elevación del estándar de vida y de mejoría de la balanza de pagos —como objetivos conscientemente expuestos— se debieron al pensamiento y a las acciones del grupo tecnocrático configurado principalmente por los ingenieros civiles. Ellos definieron, en el marco de la ideología planificacionista —a medida que ésta se fue desarrollando y afinando—, las acciones de fomento, de protección y de acción empresarial que le cabía al Estado a partir de los años veinte. Su órgano de expresión primero fue el Instituto de Ingenieros de Chile, en cuya publicación —los Anales— difundieron sus ideas. La aparición de los primeros economistas, a fines de la década de 1930, contribuyó a precisar el objetivo de esbozar un plan y las herramientas estadísticas necesarias para su concreción.

Estos planteamientos transformaron al Estado en fomentador y protector de la actividad económica primero y, más tarde, en

orientador e impulsor general de la vida económica y, además, empresario monopólico o cuasi monopólico en áreas consideradas estratégicas. Para ello, la institucionalidad que se desarrolló simultáneamente, según será reseñada más adelante, constituyó el camino que hizo posible su materialización.

El punto central de aquel grupo profesional se fue decantando con el tiempo hasta señalar que sólo mediante la planificación y la industrialización del país se produciría el desarrollo material que, a su vez, traería aparejada la elevación del nivel de vida de la población y la autonomía frente a las fluctuaciones económicas externas, logrando también una balanza de pagos favorable. El planteamiento por ellos propuesto constituyó un enfoque que excedió a lo tradicional en estas materias, en cuanto que proyectó el aspecto técnico (desarrollo económico) hacia una transformación social profunda, saltando de lo meramente económico a lo político.

Tal propuesta dejaba de constituir sólo una cuestión de protección frente a la competencia del extranjero y de recaudación fiscal mediante aranceles aduaneros, para convertirse en un programa revolucionario de cambio social orientado a la urbanización —entendida como modernización o, más propiamente, civilización— de la población.

Este carácter modernizador-civilizador, unido al convincente planteamiento en cuanto a la factibilidad de esas ideas, las transformaron en la línea conductora que el país seguiría por largas décadas. Los debates políticos y las diferentes combinaciones que se sucedieron en La Moneda —con su reflejo en el Congreso— no lograron alterar la estabilidad que los ingenieros le dieron a la nación; al punto de poder afirmar que la verdadera sede del gobierno, a partir de 1939, estuvo en las oficinas de la CORFO.

Sus hombres tuvieron la habilidad de saber presentar proyectos que le dieron un contenido concreto a las sucesivas combinaciones de grupos políticos gobernantes, permitiéndoles mostrar realizaciones. Fue en torno a dichos planes que se desarrollaron en Chile las acciones gubernativas más perdurables y el consiguiente concierto de intereses sectoriales que caracterizó a las décadas centrales del siglo XX.

La proposición más medular de este grupo tecnocrático vinculó el hecho de electrificar con industrializar, de modo que en torno a esta combinación se desarrolló la faceta más trascendente de la

ideología planificacionista que se destacó a partir de la década de los años treinta. Esta comenzó a manifestarse en el estudio de un ambicioso proyecto de electrificación y su difusión bajo el título de *Política Eléctrica Chilena*.

Este plan se inició en 1932, cuando Reinaldo Harnegger von Kretschmann —profesor de Electrotecnia de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile— convocó a un reducido grupo de ingenieros para estudiar el problema eléctrico del país. Estos fueron Fernando Palma Rogers, José Luis Claro Montes, Hernán Edwards Sutil, Vicente Monge Mira, Darío Sánchez Vickers y Domingo Santa María Sánchez.

El análisis de este grupo se dio a conocer públicamente en un ciclo de conferencias pronunciadas en el Instituto de Ingenieros a fines de 1935, las que fueron publicadas en sus *Anales* y reunidas en una edición aparte a comienzos de 1936. El trabajo está dividido en dos partes: *Estudios Generales* y *Plan de Electrificación del País*. En la primera se analizan todos los aspectos vinculados al problema eléctrico y, en la segunda, desarrollan la forma concreta que permitiría traducir estas ideas en una realidad tangible.

A pesar de que estas materias se expusieron muy técnicamente, la Introducción a la primera parte entregó la tónica que caracterizó al trabajo en cuestión:

«Constituye hoy día un axioma indiscutido el hecho que, fuera de las necesidades fundamentales de alimentación, vestuario y habitación, nada está tan intensamente ligado al progreso y bienestar humano, en sus aspectos técnico, económico y social, como la energía eléctrica en sus múltiples aplicaciones».

Se afirmó que esta energía abría campos hacia horizontes insospechados; que económicamente era una materia prima tan esencial, que no podía ser objeto de lucro, ya que constituía un



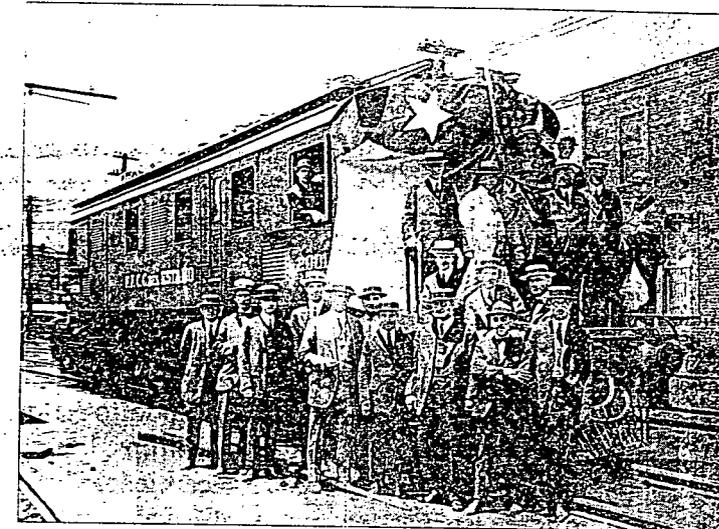
Reinaldo Harnegger (2).

artículo de primera necesidad; y que socialmente era de *extrema necesidad pública*, por lo que debía ser explotado por el Estado o por particulares estrictamente reglamentados. Apuntaba a desarrollar un programa político que tenía en la electrificación su fundamento. De aquí que se acabara proponiendo le creación de una empresa eléctrica, que se convertiría en el organismo técnico-administrativo para realizar dicho programa.

En los cinco capítulos iniciales de esta primera parte se recalcaba el hecho de que el Estado ejecutara esta política para que la oferta eléctrica precediera a la demanda y fuera *abundante, barata y difundida*, siguiendo la tradición de obras públicas del Estado chileno. Se señalaba la necesidad de establecer un *Plan General de Electrificación* y las ventajas que ello traería. Se reseñaban los diversos tipos de consumos, según satisficieren el bienestar o estimularan el desarrollo, y la importancia de aplicar esta energía en ferrocarriles y tranvías para asegurar consumos básicos, como también las industrias que podrían surgir para la materialización del plan propuesto.

El capítulo VI *-Aspectos Sociales y Económicos-* es el que más claramente estableció el carácter político implícito y el papel que al Estado le cabía en su realización. Se señaló allí que nada en la civilización dejaba de estar sujeto a la electricidad, lo que la hacía ser *un servicio de extrema necesidad pública*; que ella constituía una de las bases de la organización social, por lo que el Estado debía explotarla como *una función social preferente*, para aumentar la capacidad de trabajo y las condiciones de vida de las personas; que la expansión de la actividad económica a nuevas regiones o la intensificación de ella en lugares poblados, dependía directamente de la líneas que condujeran la energía. Todo esto hacía que el abastecimiento y la distribución primaria originara un control sobre el país y su desarrollo futuro, que no podía estar fuera de las manos del Estado. Esta energía, llevada a las viviendas más modestas, produciría un efecto moral incalculable en dicha población. La electrificación marcaría *un jalón imperecedero en la obtención de la independencia económica y en el progreso y bienestar social de todos los habitantes*.

La segunda parte del trabajo en cuestión analizaba los aspectos técnicos y financieros involucrados, además de los puntos esenciales para la organización de la empresa eléctrica del Estado. En esta



Locomotora eléctrica de procedencia norteamericana. Ingenieros y personal de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (MHIN).

materia se subrayaba la necesidad de autonomía, en sentido de evitar las intromisiones políticas, y de que su conducción fuera realizada por ingenieros chilenos. Finalmente, las conclusiones del estudio recalcaron de modo especial el trasfondo político involucrado en este estudio.

Este planteamiento produjo un gran impacto en el ambiente de los ingenieros, a raíz de lo cual surgieron algunas voces disidentes. El presidente de la Asociación de Empresas Eléctricas de Chile precisó varios aspectos, refutando la validez de numerosas aseveraciones, especialmente la repercusión del costo de la electricidad en el valor de la producción industrial, lo que tornaba irrelevante, en su opinión, requerir que la electrificación fuera realizada por el Estado sin fin de lucro.

En 1938, el ingeniero Hernán Edwards Sutil, cuyo nombre había sido vinculado a Política Eléctrica Chilena, señaló que su participación había sido tangencial y contradictoria a las ideas allí expuestas. Planteó, entonces, la necesidad de fomentar el establecimiento de numerosas centrales privadas, pequeñas y muy cercanas a los centros de consumo, para evitar los costos de transmisión en un país con baja densidad demográfica. Al Estado le asignaba un papel regulador y facilitador de este desarrollo.

Con motivo del Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería, realizado en Santiago de Chile en 1939, Harnecker insistió en sus palabras de 1935. A comienzos de 1939, inicios del gobierno del Frente Popular, una comisión designada por el Instituto de Ingenieros a petición del nuevo gobierno, rescató estas ideas, vinculándolas ahora a la urgencia de amparar la industria nacional de la competencia extranjera.

En cuanto al tema de la protección industrial, cabe señalar que no era nuevo entre los ingenieros. Pero, a comienzos de 1938, la publicación por parte de la Sociedad de Fomento Fabril de *El Concepto de Industria Nacional y la Protección del Estado*, suscrito por los ingenieros Raúl Simón Bertrand, Rodolfo Jaramillo Bruce, Walter Müller Hess y Vicente Izquierdo Phillips, le cambió el cariz al problema transformándolo en un planteamiento ideológico. En él se resumieron y sistematizaron materias de larga data dentro de aquella entidad gremial.

En dicho estudio llamaron la atención sobre el apuro de establecer la protección industrial como política de Estado. Esta se había ido estructurando como resultado de medidas coyunturales e inconexas que no aseguraban que se convirtiere en una política estable y deliberada, como palanca de desarrollo nacional. La idea central de este grupo consistía en afirmar que cualquier producción que se obtuviera en el país incrementaba la riqueza nacional, sin importar su costo.

Señalaban que el nivel de vida de un pueblo consistía en el volumen de producción física —toneladas de productos, kilowatts-hora, metros cúbicos de gas, sacos de cemento— repartido en la población, «...independientemente de cuáles sean los salarios y cuál sea el valor de la moneda... La protección arancelaria o de licencias de importación debe establecerse 'a priori' y como doctrina económica inamovible cada vez que exista una industria nacional que proteger, ya que cualquiera producción que reemplace una importación es y será siempre un aumento de la riqueza nacional independientemente de su monto aparente en valores monetarios... Es por esta razón que el arancel aduanero y la moneda variable han sido los medios naturales y tradicionales de nivelación de costos que permiten a los países nuevos crear su propia producción fabril y mejorar su 'standard de vida'... Establecido un recinto nacional protegido de la importación, la industria nacional debe desarrollarse



Arriba, de izquierda a derecha:
José Luis Claro Montes (4).
Fernando Palma Rogers (2).
Abajo, de izquierda a derecha:
Walter Müller Hess (14).
Rodolfo Jaramillo Bruce (28).

de acuerdo con el principio de la libre iniciativa y competencia interna, la cual destruirá los monopolios y mantendrá el espíritu de inventiva, superación e iniciativa».

El énfasis en la industria derivaba de la creencia en que constituía el único rubro económico que podía crecer según los postulados de los planificadores. Dentro de este esquema de pensamiento se consideraba que la capacidad productora de la agricultura estaba limitada por la disponibilidad de superficie cultivable; a la minería la consideraban limitada, en cambio, por la capacidad de consumo de los mercados externos, por lo que estos rubros no podían incrementar indefinidamente el *standard de vida* de la población.

Finalmente, cabe señalar el estudio *El Problema de la Energía en Chile y Plan de Electrificación Nacional*, publicado en los Anales del Instituto de Ingenieros de Chile en marzo-abril de 1939. Este fue realizado por una comisión solicitada por el nuevo gobierno del Frente Popular compuesta por Raúl Simón B., José Luis Claro M., Manuel Ossa U., Reinaldo Harnecker, Julio Santa María, Eduardo Reyes C., Agustín Hunneus y Ricardo Simpson G. En él se complementaron muy acabadamente los trabajos reseñados anteriormente, aunque

matizados en ciertos aspectos. Al finalizar se señaló «...debemos advertir que nuestro punto de vista no es sólo el de suministrar a las industrias energía abundante y a bajo costo, ya que ésto, en el valor de la producción industrial, es una proporción relativamente baja en el costo de la producción manufacturera. Tampoco creemos que la instalación de centrales de fuerza baste por sí sola para crear la industria manufacturera. Nuestro estudio parte de la base de que el país seguirá en los próximos años un proceso de industrialización semejante al desarrollado en los Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y otros países en los últimos cincuenta años, ya que al no hacerlo, ello significaría la estagnación en un standard de vida inferior al que corresponde a la aspiración natural de un país sometido al régimen de instrucción obligatoria. Siendo precisamente de la falta de paralelismo entre educación y standard de vida donde nacen las perturbaciones sociales, el mejoramiento del standard de vida pasa a ser una necesidad inevitable de protección social».

«Desagraciadamente, el análisis ya efectuado entre los recursos de energía y el grado de industrialización demuestra que este último es dependiente del primero, ya que la cantidad de producción industrial depende más de la energía mecánica disponible (HP instalados o aprovechables) que de la población y demás factores que intervienen en ella. No nos preocupa, por consiguiente, tanto el costo de la energía como la posibilidad de obtenerla».

«Parece evidente que las empresas privadas, con tarifas controladas y aplicadas en un régimen de moneda decreciente, no estarán en condiciones de obtener todos los capitales necesarios ni dentro ni fuera del país. El Estado, por consiguiente, deberá complementar o suplir las deficiencias del capital privado, utilizando para ello su mayor facilidad de crédito».

Finalmente, completaron su estudio con varias Conclusiones Recomendadas:

1. «El mejoramiento de standard de vida del país sólo puede obtenerse por medio del aumento de la producción en general y, especialmente, de la producción industrial de consumos internos, ya que ésta no se encuentra limitada por los mercados exteriores».
2. «El desarrollo de la producción industrial es dependiente de la producción de energía...».

3. «El consumo de energía en Chile sólo puede atenderse con la extracción de carbón y la producción de energía hidroeléctrica, ya que el consumo de petróleo exige el empleo de divisas extranjeras que el país requiere para otras importaciones no reemplazables por productos nacionales».

7. «La cuantía de las inversiones requeridas para el plan de electrificación y la necesidad de considerar estas inversiones como un medio de fomento a la producción industrial, indican que ellas no pueden esperarse solamente de la iniciativa privada y que deben ser afrontadas conjuntamente por el Estado y por las empresas particulares».

Los antecedentes aportados por los trabajos analizados delinearon las principales características modernizadoras, progresistas y nacionalizadoras contenidas en las proposiciones de los ingenieros y hacia las cuales debía apuntar la planificación. El gran aporte de ellos al ambiente más o menos generalizado de la época lo constituyó el sustento técnico de los planteamientos que entregaron y su formulación como una teoría general.

Por ello, tras esa exposición técnica, fluía implícita una propuesta de acción político-gubernativa orientada a lograr un alto grado de independencia económica, a la vez que una transformación en la vida de la población mediante una sustancial elevación del nivel de vida.

La consideración fundamental de ellos radicaba en que la legislación social tendía a producir una redistribución de la riqueza pero que, siendo ésta exigua, era fundamental incrementarla para solucionar el grave problema social que caracterizaría al Chile de aquella época. Es decir, la solución de este tema no radicaba, a juicio de ellos, en un asunto legislativo, sino en una cuestión de producción. Para ésto era necesario desarrollar las fuentes de energía indispensables y alcanzar una autonomía económica frente al exterior.

Estos planteamientos tuvieron contradictores, entre los que destacaron los ingenieros Daniel Armanet y Eduardo Necochea. Ellos señalaron que tanto la doctrina económica como la experiencia acumulada por los años de proteccionismo, habían demostrado que esta política se traducía en un encarecimiento de la vida, que afectaba principalmente a las personas de más bajos ingresos. Defendieron a la agricultura como un motor de la economía nacional y del bienestar

de la población, y afirmaron que la política de sustitución de importaciones industriales limitaba la posibilidad exportadora del agro, a la vez que constituía un factor de alza general en los precios de los bienes de consumo y, por ende, de disminución del standard de vida de los grupos económicamente más débiles. A estos testimonios hay que agregar lo sostenido por Manuel Bart en el debate del proyecto CORFO, quien planteó una quemante acusación: «*Querer industrializar a nuestro país es un absurdo, es un pecado que la derecha está pagando. El señor Ross [Ministro de Hacienda del segundo gobierno de A. Alessandri] creyó que industrializando al país, seguramente iba a tener una alta rentabilidad para financiar altos presupuestos, y este es un medio incorrecto para alzar el costo de la vida, es una medida subrepticia para encarecer indirectamente la vida, sin que se note.*»

Estas réplicas constituyeron defensas enérgicas, pero aisladas en comparación con la fuerte línea argumental que provenía del Instituto de Ingenieros de Chile y de la Sociedad de Fomento Fabril, principales instituciones cobijadoras de los ingenieros civiles. La nueva elite tecnocrática que le marcó los rumbos al país, a diferencia de los intelectuales de izquierda, de los artistas y de los políticos, tuvo ideas claras y definidas, a la vez que capacidad para llevarlas a la realidad. Es por ésto que se puede afirmar que fue ella la que condujo al país, y que en torno a sus proposiciones se desarrolló el concierto de intereses sectoriales entre gremios empresariales, grupos sindicales, partidos políticos, intelectuales y alta burocracia gubernativa hasta entrada la década de 1960.

III

LA CONFIGURACION DEL ESTADO MODERNO

Esbozada la destrucción de la herencia del siglo XIX, y presentados someramente los caudillos y las nuevas ideologías que contribuyeron a configurar el nuevo orden, se analizarán a continuación las características básicas que adquirió el Estado Moderno surgido a partir de 1924. Cabe señalar que sus conceptos definidores, básicamente el activismo del Poder Ejecutivo para lograr ciertas metas, se pueden insertar en un arco temporal más amplio, que lo vincularon con acciones ocurridas anteriormente, lo que ayuda a comprender cuánto hubo de continuidad histórica bajo estos cambios tan radicales a primera vista.

En primer lugar, se puede relacionar con las acciones de *colonización* que cubrieron el siglo XIX, y que tuvieron su primer antecedente en la refundación de Osorno (1796), unida a la idea de radicar colonos extranjeros, irlandeses en este caso. Sin volver con detalle sobre el proceso de colonización en general, que se reactivó durante la segunda mitad del siglo XIX, es preciso recapitular algunos de los rasgos que le otorgaron su singularidad. Este se proyectó sobre regiones fronterizas o extremas, con el objeto de incorporarlas a la vida nacional. A más del mencionado Osorno y de Valdivia, —tierras donde se inició esta acción—, Arauco, Magallanes, Llanquihue, Angol y Aisén, entrado el siglo XX este último, constituyeron los escenarios principales donde este proceso se institucionalizó mediante la creación de los respectivos Territorios de Colonización. Otro aspecto destacado lo constituyó la radicación de extranjeros como política del Estado.

Para afinar mejor el aspecto de continuidad se debe contrastar *colonización* y *Estado Moderno*. Puede señalarse que el primero se orientó hacia zonas exteriores, descentralizó las decisiones, fue parco en la creación de organismos y generó muy poca legislación. El Estado Moderno, en cambio, centralizó notablemente las decisiones y se proyectó a zonas interiores, como lo ejemplifica la Caja de Crédito Minero radicada en Santiago, teniendo a Coquimbo y Atacama como su región privilegiada; generó numerosas instituciones que configuraron el sector fiscal autónomo y produjo una nutrida y frondosa legislación. Demográficamente, la segunda mitad del siglo XIX expandió la población hacia los extremos sur y norte,

configurando un Chile diferente del tradicional; el siglo XX, en cambio, concentró la población en el Chile viejo y, particularmente, en Santiago.

En síntesis, la colonización amplió considerablemente el ámbito territorial de la vida nacional. En concordancia con ella, el Estado descentralizó mediante la ampliación del sistema de Gobierno Interior: creación de provincias, departamentos, subdelegaciones y territorios. También apuntó a la descentralización mediante la creación de numerosas escuelas primarias, normalistas y liceos. El Estado Moderno, por su parte, centralizó: congeló la división política y fue prolífico en la creación de ministerios, subsecretarías, direcciones generales, superintendencias, departamentos, cajas y numerosas entidades fiscales autónomas que tendieron a controlar de modo creciente las actividades nacionales, concentrando en Santiago todas las decisiones.

El siglo XIX, con su ideología liberal, creyó en las personas y procuró abrirles caminos para que desarrollaran con libertad su aporte a la colectividad; el siglo XX, por el contrario, creyó en el Estado, es decir, en el Poder Ejecutivo y su Administración, sus normas y su sabiduría, dificultando enormemente la acción de las personas fuera del cauce excluyente que señaló.

Sin embargo, ambos momentos se aunaron, se vincularon, en el afán de *construir* una sociedad racionalmente organizada, tanto mediante la colonización y la educación del siglo XIX, como mediante la centralización y el crecimiento administrativo del siglo XX. Esto último —la *construcción* de un país— constituye una idea fundamental de la *época ilustrada* (siglo XVIII): aquí aparecen las continuidades.

En el caso de nuestra América, aparte de esta influencia *ilustrada*, la idea de construcción de una sociedad tiene una raíz propia muy fuerte en la idea de *asentamiento, fundación o poblamiento*, peculiares del siglo XVI: reproducir en nuestra América el mundo de las creencias y de la geografía desde el cual provenían los conquistadores, lo que quedó marcado en el nombre de las ciudades: Santiago, La Serena, Osorno, La Imperial, Concepción, Córdoba, Santa Fe, Cartagena, San Luis, San Juan, Santa Cruz, La Paz, Los Reyes, Veracruz. El largo siglo y medio que comprendió la época del mestizaje barroco, con su libertad para fundir culturas, contradujo esta constante constructivista posibilitando, paradójicamente, el

surgimiento del nuevo mundo, como efecto de la fecunda libertad que prevaleció entonces.

De aquella lejana etapa fundacional nos ha llegado hasta el presente —para bien o para mal— su carácter legendario, carácter que también lo tuvieron las épocas de la *colonización* (siglo XIX) y del *Estado Moderno*, con sus respectivos héroes, sus mitos, sus brillos y sus miserias. Es esto lo que explica la adhesión nostálgica o la actitud polémica con que aún hoy nos hacen vibrar.

A diferencia de las épocas anteriores, en el Estado Moderno del siglo XX se ha manifestado un rasgo que lo distingue acusadamente de las épocas precedentes, rasgo que podría ser definido como *luciferino*, tomando este término de un texto del poeta Vicente Huidobro, donde explica el carácter de su creación poética, la que denominó '*creacionismo*'. Nosotros, apegados a las fórmulas que nos llegan desde el extranjero, hemos preferido el término europeo '*surrealismo*' acuñado con posterioridad. El siguiente párrafo se debe tener siempre presente para la mejor comprensión de lo vivido por el país a partir de 1924. Cito del manifiesto titulado *La Creación Pura. Ensayo de Estética*, sin fecha (Ed. Andrés Bello, Stgo. 1976, T. 1, p.720): «*Debemos poner atención en este punto, pues la época que comienza será eminentemente creativa. El Hombre sacude su yugo, se revela contra la naturaleza como antaño se revelara Lucifer contra Dios, a pesar de que esta rebelión sólo es aparente, pues el hombre nunca estuvo más cerca de la naturaleza que ahora que ya no busca imitarla en sus apariencias, sino hacer lo mismo que ella, imitándola en el plano de sus leyes constructivas, en la realización de un todo, en el mecanismo de la producción de nuevas formas*».

Este fragmento de Huidobro hay que entenderlo en el contexto



Vicente Huidobro (UCh).

de su época: 1921; contemporáneo, por lo mismo, de los caudillos y de los momentos iniciales de las ideologías que llenaron el siglo XX y que alimentaron al Estado Moderno y a sus instituciones de fomento económico y protección social, con toda su pujanza *creacionista*. Es preciso subrayar esto para recalcar el espíritu de la nueva época —*su estilo*—, las actitudes implícitas que movieron a los hombres de aquellos años; y que normalmente podemos descubrir cuando pasa el tiempo y se acalla la polémica que siempre suscitan las acciones humanas en el momento de su realización.

Reseñado sucintamente el espíritu de la época, lo que se podría definir como contenido implícito que marcó el primer tercio del siglo XX, comparado con el afán histórico de construcción de una sociedad en Chile y en América, y teniendo presente el contenido del concepto *creacionismo*, se analizarán a continuación las características básicas que enmarcaron el orden y la institucionalización del Estado Moderno chileno, tanto en lo político —herencia renovada del siglo XIX—, como en lo administrativo, la innovación del siglo XX.

a. En lo político

En lo político se asumió la democracia, siempre elevada a la condición de sinónimo de nación. Pero se la asumió modificada: La nueva modalidad que se postulaba implicaba una nueva Constitución Política que reuniera responsabilidad y autoridad en el Presidente de la República para transformarlo en el conductor político de la nación. Este ideal no quedó claramente plasmado en la Constitución de 1925, pero significó el primer paso en esa dirección. Aprobado el nuevo texto, fueron factores extraconstitucionales los que definieron la nueva institucionalidad política, haciendo que ésta girare en torno al concierto Presidente-Partidos Políticos y requiriere de una definición acerca de quiénes y de qué manera podrían participar en el juego democrático que establecía la Constitución: la ley de Seguridad Interior del Estado (Nº 6.026) y, a mayor abundancia, las Zonas de Emergencia establecidas en la ley 7.200: ambos cuerpos se convertirían en los tuteladores o garantizadores del juego constitucional.

1. La Constitución de 1925: anhelos y significados

La Constitución de 1925 constituyó el primer paso para plasmar este nuevo concepto de democracia. La idea de elaborar un nuevo texto constitucional respondió al anhelo de contar con una autoridad reconocida, reiteradamente expresado en las dos décadas que la antecedieron. Se trataba de que alguien —el Presidente de la República— respondiera por la conducción nacional para sacar al país del empantanamiento en que se lo percibía y lanzarlo a una futura grandeza.

De aquí que se deseara la primacía política del Presidente de la República para que pusiere fin a la despectivamente llamada orgía parlamentaria, la que era identificada con el predominio de los grupos económicamente más fuertes. Este anhelo fue concordante con el surgimiento del nuevo tipo de caudillos en la década de 1920. Pero hacer realidad aquel anhelo mediante una Constitución importaba pretender resolver un problema nacional —el estancamiento y la falta de identidad por ausencia de manejo político responsable, según las denuncias de la época— sólo mediante una fórmula constitucional.

El énfasis en una nueva Constitución significaba actualizar la herencia del siglo XIX, al buscar la identidad nacional y la pretendida grandeza, una vez más, en una forma de gobierno pensando que allí radicaba la panacea. En 1925 se tenía por una labor patriótica dotar a Chile de una Constitución que pudiese ser exhibida con orgullo dentro y fuera de nuestros límites: se la consideraba un espejo que reflejaría al país. Este intento demuestra que la identidad nación-democracia constituía una herencia del siglo XIX que los nuevos grupos dirigentes aceptaron y reconocieron como propia, aunque tratando de introducir la significativa modificación institucional que centraba la autoridad y la responsabilidad gubernativa en el Presidente de la República.

Estas modificaciones no lograron quedar claramente establecidas en el texto constitucional finalmente aprobado en 1925. Se impidió al congreso el ejercicio de prácticas que lo ponían por sobre el Presidente. Este recibió mayores atribuciones, las que no fueron suficientes ni tampoco todo lo eficaces que se pensaron, por la interpretación posterior de que fueron objeto.

El *Acta de Calais* (1928), aunque producto de las circunstancias y del rechazo que producían los procedimientos extraconstitucionales

del gobierno de Ibáñez, constituye una extraordinaria muestra de la identidad entre nación y democracia: testimonio de la encarnación de aquel espíritu decimonónico en los nuevos grupos sociales. Fue así como ellos se hicieron depositarios del legado ideológico proveniente de los hombres de 1860.

Este aspecto fundió en estrecho vínculo a las nuevas hornadas dirigentes con la generación de 1860, que propuso a la democracia como figura central de la vida chilena. Reforzó la continuidad con la etapa de nuestra historia abierta en 1860 —la del Chile Moderno—, si bien la aparición de los nuevos estamentos sociales y de sus nuevas preocupaciones públicas sólo se marcó con acciones a partir de 1924 (período del Estado Moderno).

En dicho documento se relaciona reiteradamente la grandeza de Chile, su carácter histórico y su respetabilidad internacional (el orgullo de ser chileno) con la existencia y continuidad de su régimen democrático. En lo medular dice así:

«La libertad, la vida, la propiedad, la honra de los ciudadanos; todas aquellas grandes y nobles conquistas de la civilización y de la humanidad, que marcan la línea divisoria entre los pueblos civilizados y los salvajes, han desaparecido en Chile. Aquella democracia vigorosa, soberana y grande, que hizo de Chile en el pasado uno de los países más respetables por la solidez y grandeza de sus instituciones, vive hoy transformada en un pueblo oprimido de esclavos, sin libertades ni derechos, sometidos a la voluntad omnimoda y omnipotente de un hombre que se ampara en la fuerza para usurpar los derechos de todos, sin título, sin justicia y contra toda ley.»

«La suprema aspiración de los firmantes, es el ideal noblemente sentido de reconquistar para Chile los principios fundamentales y sagrados de la democracia sana y honesta, sobre la cual se cimentó el majestuoso edificio de su progreso en el pasado, y que debe de servir de cimiento restaurado para fundar la grandeza nacional en el provenir.»

En otra parte de este documento se menciona que las inquietudes revolucionarias que se manifestaban en el país en ese entonces, sólo concluirían con la vigencia plena del régimen constitucional; dicho en otras palabras, que la democracia constituía la única y gran solución a los problemas nacionales. Lo mismo afirmaba Gabriela

Mistral en esa época: *Democracia es la clave que resolverá ese crisol étnico, social e histórico que es la América Latina.*

Más allá del contenido específico de sus artículos, la nueva Constitución no llegó a establecer claramente la preeminencia del Presidente de la República por sobre el Congreso. Su texto constituyó más bien una transacción equilibradora de ambos poderes. El predominio presidencial se logró por otros caminos.

2. *Concierto Presidente-Partidos Políticos*

Una Constitución que expresare la identidad nación-democracia, no era suficiente por sí sola para solucionar el problema de la autoridad y de la responsabilidad tan anheladas por los nuevos grupos. En aquel momento ya no se trataba del gobierno de grupos sociales trabados por una estrecha red de relaciones personales, comerciales y financieras, cuyas características, intereses y papel que, sentían, les cabía en el país estaban tácita pero claramente definidos.

A partir de los años veinte se trataba de incorporar a nuevos grupos sociales, lo que obligaba a los nuevos gobernantes a enfrentarse a numerosos grupos con intereses diversos y características contrapuestas. Todo esto en un contexto heredado de 1860 de ausencia de consenso espiritual que vinculare a los nuevos grupos entre sí y, a la vez, con los anteriormente dominantes.

Ibáñez, sin desconocer el nuevo texto, le restó énfasis al aspecto Constitucional y pretendió responder al anhelo nacional mediante su condición caudillesca, en la que, finalmente, basaba la legitimidad de su acción: *«Si intenciones aviesas pretendieran perturbar... no omitiré sacrificios propio ni ajenos... [aunque] en vez de poder declarar que me he ceñido estrictamente a las leyes, sólo pudiera afirmar... juro que he salvado a la República.»*

De aquí que sus métodos se vincularan a factores extraconstitucionales en su intención de configurar el nuevo régimen de gobierno. Había sido elegido para salvar la República y rescatarla de los antiguos círculos sociales que la conducían desde el Congreso. Por ello purgó al nuevo gobierno de personas antiguas que pudieran aglutinar opinión pública, en tanto que su intención de ajustarse a las leyes vigentes permaneció sujeta a su discrecionalidad.

Pero su labor organizadora del nuevo régimen quedó trunca al dimitir a raíz de las crisis en 1931. Los gobiernos que se sucedieron

inmediatamente a continuación carecieron de una posición definida al respecto, generando un vacío que ha sido percibido como una época de anarquía en el país. Sólo contaron con el respaldo militar, principalmente el de la guarnición de Santiago.

Frente a ellos, un grupo de personas, principalmente profesionales, liderado por Eulogio Sánchez Errázuriz, creó la *Milicia Republicana* en junio de 1932, constituida por civiles con organización y entrenamiento militar. En cierta forma retomaba la tradición de las *Milicias* de la época monárquica, restauradas por Portales como *Guardia Civil*, la que finalmente fue disuelta en 1876. Tampoco fue ajeno el ejemplo de organizaciones similares creadas en los mismos años en Europa, como la *Heimwehr* alemana.

Pretendía contener al militarismo influenciado por las ideas socialistas, a la vez que constituía una reacción a la descomposición generalizada de la política partidista, y una forma de detener el avance del extremismo izquierdista que había aflorado con fuerza luego de la caída de Ibáñez. Estaba respaldada por los partidos Liberal, Conservador y parte del Radical, y por el Cuerpo de Carabineros de Chile que les proporcionó las armas. Alessandri, al asumir su segundo gobierno (1932-1938) la protegió para contar con una organización que pudiera apoyar al gobierno civil y constitucional surgido de las elecciones presidenciales y parlamentarias de octubre de 1932. Significó, esta Milicia, otro factor extraconstitucional para sustentar transitoriamente el nuevo orden político del país.

Durante este nuevo mandato Alessandri logró la consolidación del nuevo régimen de gobierno por otra vía. El plasmó la fórmula según la cual la viabilidad del nuevo sistema estuvo sustentada en un acuerdo entre el Presidente de la República y una combinación de partidos que le dieran una mayoría estable en el Congreso. A diferencia de antes, los parlamentarios ya no actuarían por sí, como representantes de sus electores, sino que representarían a sus respectivos partidos dentro del Congreso, lo que constituyó también un factor extraconstitucional de gobernabilidad. Esta nueva fórmula se asentó en dos modalidades, también contrapuestas a la Carta Fundamental, que adquirieron un papel protagónico durante la vigencia de la nueva Constitución Política: la *orden de partido* y el *pase del partido*.

La orden de partido era una orden emanada de la directiva de un partido que debía ser cumplida por sus militantes. Ella liquidó la



Una formación de las Milicias Republicanas (27).

función representativa de los parlamentarios, pues cesó el debate público entre quienes habían sido elegidos por el pueblo soberano, y dio paso al debate de pasillos, a espaldas de los electores, de donde surgían órdenes de partido a sus parlamentarios, produciendo un enfrentamiento de bloques dentro del Congreso. Esta práctica anuló la esencia del debate democrático y el resultado de las votaciones en el seno del Congreso se hizo predecible. Con ello se eludía la necesaria comunidad de principios que debía presidir esa confrontación, dando paso a los acuerdos tácticos entre grupos que perseguían finalidades particulares cuando no divergentes. Aquella práctica desnudó a aquel sucedáneo de consenso que representaba el Congreso.

El pase de partido consistía en que los Ministros del Gabinete, Intendentes, Gobernadores, altos jefes de servicios fiscales y autónomos, tampoco podían actuar por sí, pues también se constituían en representantes de un determinado partido, grupo o gremio dentro del Ejecutivo. Esto hizo caducar, en el hecho, la facultad del Presidente para designar a sus colaboradores, por cuanto aquellos nombramientos resultaban de un acuerdo entre el Presidente y los partidos o grupos el que, una vez alcanzado, se concretaba en la designación de alguien de común acuerdo, si es que no se producía una imposición por parte de los partidos, dependiendo de su situación de poder en relación al Presidente de la República: entonces el conglomerado autorizaba o daba el pase para que alguno de sus militantes desempeñare tal o cual cargo. Los casos de los ministerios de Agricultura, de Salud y del Trabajo ejemplificaron la presencia

de gremios en la configuración de los gabinetes. Normalmente un alto dirigente de la S.N.A. o de alguna otra sociedad agrícola, dependiendo del color político de la combinación, en el primer caso, de un médico, en representación del Colegio Médico luego de su fundación; en el segundo; y de algún dirigente de grandes organizaciones sindicales en Trabajo (no siempre).

Todo esto hizo que el nuevo régimen fuere como un parlamentarismo de partidos y grupos, pero no ya en torno al consenso básico definido por la ideología liberal-democrática como había sido antes, sino a los *acuerdos tácticos*, ya fueren expresos o implícitos, de grupos que representaban diversos sectores de la vida nacional. Esta fórmula de concierto Presidente-Partidos, plasmada entonces por Alessandri, perduró hasta entrada la década de 1960.

3. Ley 6.026 de Seguridad Interior del Estado

Además de lo anterior, durante la década de 1930 numerosos acontecimientos debidos a la acción de grupos —pequeños pero audaces— demostraron que no todos en Chile tenían la voluntad de respetar las reglas establecidas en la Constitución y en el juego de las combinaciones partidistas en que ésta se apoyaba. Estos grupos iban desde militares y civiles que se manifestaron durante 1931 y 1932, hasta los comunistas y nacis que se hicieron notar a continuación. La tónica común en ellos la constituyó la prescindencia respecto de los intereses de otros grupos. Más tarde, la violencia armada con que perturbaron el orden público llevó a la promulgación de la ley 6.026 el 6 de febrero de 1937. Con este cuerpo legal —elemento sustantivamente extraconstitucional— se profundizó la renovación institucional que diseñaba esta *democracia modificada*, mediante un dispositivo de protección.

Constituyó ella un cuerpo legal para determinar cuándo y quiénes quedaban excluidos del juego cuyas reglas señalaba la Constitución Política. Se aseguraba así la estabilidad del *concierto de intereses sectoriales* y también su viabilidad. Su mayor trascendencia radicó, sin duda, en constituir un testimonio palmario de la ausencia de un consenso nacional básico. Significó una herramienta inapreciable para impedir, en un contexto de lucha de grupos, que algunos sobrepasaran la convivencia que se tenía como aceptable en la lucha por el poder. Al definirse como de *Seguridad Interior del Estado*, este último

término aparece como sinónimo de nación a la vez que de régimen constitucional lo que remite, nuevamente, a la confusión o identidad nación-democracia.

Esta ley se orientaba según Alessandri, su impulsor, a defender el orden público, a evitar las conspiraciones, y a impedir que la excesiva libertad llegare a usarse como herramienta para romper la Constitución, permitiendo proliferar la tiranía y el despotismo de los audaces amparados en la fuerza. Se pretendía también, con ella, reemplazar al Decreto Ley 50 de 1932, dictado por el



Arturo Alessandri y su perro (15).

gobierno de facto de Dávila, que contenía, siempre según Alessandri, medidas represivas y de seguridad excesivas, destinadas a defender a los gobiernos de facto: *«El Gobierno presentó y obtuvo del Congreso Nacional el favorable despacho de esta ley que... es un cuerpo orgánico de disposiciones destinadas a defender amplia y honradamente el régimen democrático de gobierno establecido por nuestra Constitución, que es la mayor garantía de la libertad, del orden y del bienestar colectivo e individual de los ciudadanos. Esta ley, se limita exclusivamente a perseguir los delitos cometidos por aquellos que quieren substituir y reemplazar el régimen democrático de gobierno por la dictadura, ya sea ella la del proletariado, o de cualquiera otra especie... Persigue, no a los que critican medidas gubernativas con el propósito de mejoramiento, sino que castiga a los que delinquen contra la República y la democracia, tratando de derribarlas. Hay en el mundo formada conciencia general en orden a que la libertad debe ser restringida y controlada dentro de sus verdaderos límites para que no degeneren en licencia. ... No podíamos ni debíamos... quedarnos inermes o indefensos, dejando al país y sus instituciones fundamentales en manos de aquellos que intentan destruirlas por medio de la violencia y del crimen»*. (A. Alessandri, Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 1937).

A fines de 1936 el gobierno veía la necesidad de traducir en una ley este sentimiento en favor del orden público. El detonante inmediato lo constituyó el baleo ocurrido el 15 de noviembre de 1936 en la estación de ferrocarriles de Rancagua, entre un numeroso grupo de nacis que viajaban hacia Santiago desde una concentración en Chillán y fuerzas de seguridad del gobierno, con el resultado de numerosos heridos.

El proyecto presentado por el gobierno tipificaba delitos contra la seguridad interior y delitos contra el orden público. Se refería también a la existencia y organización de partidos que pretendían implantar por la violencia ideologías políticas contrarias al régimen establecido, y a faltas cometidas por medio de la imprenta, estableciendo procedimientos sumarios para sustanciarlas.

Señalaba como delitos contra la seguridad interior el inducir a la indisciplina a miembros de las FF.AA.; incitar a la subversión o alzamiento contra el gobierno; mantener vinculaciones con organizaciones extranjeras para lograr lo señalado en los puntos anteriores; y propagar noticias destinadas a alterar el orden, el régimen monetario o la estabilidad de los valores.

Se establecía que constituían delitos contra el orden público las calumnias, injurias o desacatos contra los miembros del Ejecutivo: Presidente de la República, ministros, intendentes y gobernadores; incitar a la destrucción de servicios públicos; traficar clandestinamente armas, municiones y explosivos; promover huelgas ilegales. La mera enumeración de estas materias señala las preocupaciones y los problemas que atenazaban al gobierno en aquel entonces.

El proyecto fue atacado por miembros del partido Radical por considerarlo inconstitucional, pues reducía los derechos de los individuos y de las minorías. Estimaban que era necesario proceder previamente a una reforma constitucional para darle cabida en el ordenamiento institucional del país, reforma que, por supuesto, no aceptaban. También fue rechazado por socialistas y comunistas por la restricción de libertades públicas que implicaba, que eran las que precisamente utilizaban para atacar al régimen.

Entre parlamentarios de gobierno también hubo oposición en el plano conceptual por los motivos indicados anteriormente. Rafael A. Gumucio, senador conservador, parafraseando y dando vuelta una afirmación de Ministro del Interior, Matias Silva, dirigida a otro senador durante la discusión de este proyecto señaló: «...yo también

estoy dominado por el romanticismo caduco, añoro libertades de otra época y siento instintiva irritación contra las instituciones autoritarias. Soy, en realidad, un sobreviviente del siglo XIX, que fue el siglo de las garantías constitucionales y de las libertades públicas».

A continuación calificó el proyecto como una ley represiva, pero afirmó que su voto pertenecía a su partido y que, por lo mismo, acataría la orden de partido que se le diera.

Demostró, de ese modo, que era un representante del partido y no de sus electores; que su lealtad estaba orientada a la oligarquía que dirigía el Partido Conservador, de la cual formaba parte. Con este proceder dejaba de expresar sus convicciones íntimas y confundía a sus electores, manifestando así el distanciamiento que se generaba entre el país político y el país real.

A fines de 1936, tras la intención del gobierno, de personas vinculadas a él y de los partidos de gobierno, subyacía una preocupación y una desconfianza marcada por las actividades tanto de comunistas como de los nacis. Por sus métodos de acción y de proselitismo reñidos con las prácticas democráticas tradicionales; por su forma de usar las garantías constitucionales para asegurar su impunidad. El proyecto presentado —al establecer medidas para reprimir abusos y crímenes contra la seguridad interior— significaba para el gobierno y la mayoría del país, un resguardo y una defensa efectiva del régimen constitucional.

Representó un factor de estabilidad que se condice con la tónica de aquel ciclo político que cubrió desde la segunda elección presidencial de Alessandri (1932) hasta el afloramiento incontenible de la candidatura que llevó a Ibáñez por segunda vez a La Moneda (1952). Una estabilidad señalada por el predominio de los principales partidos tradicionales —Radical, Conservador y Liberal— pero que dejaba un amplio margen para la disidencia, donde se encontraban los partidos menores y aquellos otros que, esporádicamente y surgidos desde ese margen para la disidencia, compartieron la categoría de grandes, sin lograr alterar la estabilidad del ciclo señalado.

4. Zonas de Emergencia

La ley 7.200 de julio de 1942, entre las múltiples materias que abordó, contempló en su artículo 23 la creación de esta institución de seguridad. Aunque concebida en el contexto de la guerra mundial que se libraba entonces, y de la cual Chile se había hecho parte, constituyó, a la postre, un importante instrumento de seguridad interior.

Ella autorizaba al Presidente de la República a declarar estas Zonas de Emergencia, previo informe del Consejo Superior de Defensa Nacional, en determinadas partes del Territorio Nacional, en casos de peligro de ataque exterior o de invasión, o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional. El Consejo aludido había sido creado en enero del mismo año.

Su Reglamento, aprobado por el D.F.L. 34/2.245 del 27 de noviembre de 1942, definió por sabotaje *«toda acción encaminada a destruir o perjudicar armamentos, municiones, elementos bélicos o instalaciones de cualquier clase relacionadas con algún servicio público, empresas o industrias útiles a la defensa, aprovisionamiento o economía del país, o a los medios de locomoción o comunicación, que tienda a perturbar la defensa nacional»*.

Al declararse una Zona de Emergencia, el territorio comprendido quedaba bajo el mando de la autoridad militar correspondiente, la que adquiría de inmediato el mando de todas las Fuerzas Armadas y de Orden acantonadas en él. Tendría también diversas facultades para la defensa militar del territorio, para reprimir la propaganda antipatriótica y controlar a las personas consideradas peligrosas, pudiendo *restringir la libertad personal y la de imprenta, o suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión*, según rezaba el artículo 44 N° 13 de la Constitución Política del Estado. Podrían solicitar al Presidente de la República la dictación de un decreto para trasladar personas de un Departamento a otro, y para arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no fueren cárceles o lugares de detención de reos comunes.

Esta institución se convirtió en un nuevo instrumento de seguridad interior, al cual se apelaría en reiteradas ocasiones entre 1945 y 1948 para contrarrestar la escalada comunista que se vivió en aquellos años. Dado su carácter parcial, en sentido que abarcaba sólo los territorios que se señalaban y su duración temporal —asunto

no bien definido ni en los textos citados ni en la práctica— sirvió para demostrar que instrumentos parciales y temporales no eran suficientes para contrarrestar una agresión como la que sufrió Chile y que fue parte de una amplia política de la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Aunque realizada internamente esta agresión, esa guerra estaba planificada desde el exterior: frente a ella sólo cabría una defensa permanente como la que se estableció mediante la ley 8.987 que se analizará más adelante, y que no fue otra cosa que una modificación de la ley de seguridad interior.

5. Conclusión

Mediante la Constitución Política de 1925, el vínculo del Presidente con los partidos políticos como ligazón con el país político y no real, la ley de Seguridad Interior y las Zonas de Emergencia, quedaron establecidas las bases de la institucionalidad política por las cuales fluyó la vida nacional en adelante. Estas bases permitieron la manifestación y señalaron el cauce para que discurriera en dicho ámbito el juego sectorial de los intereses como forma de convivencia nacional.

La acción de Arturo Alessandri en la configuración de este nuevo cauce fue trascendente: a su gestión correspondieron tres de los elementos institucionales que amoldaron la herencia democrática del siglo XIX a las nuevas condiciones sociales y políticas imperantes. Demás está decir que la acción de su segundo gobierno fue la más fructífera. La acción de Ibáñez se manifestó durante 1925 en la configuración del marco político adecuado para la aprobación de la nueva Constitución.

Así fue como el concepto renovado de la democracia —autoritaria y protegida— derivada de las nuevas circunstancias y oligarquías gobernantes, se orientó en función de la libertad y de la seguridad que se postulaban como meta para la organización política.

b. En lo administrativo

El repudio a las antiguas formas de gobierno en la conducción económica y social se plasmó en el incremento de la acción del Estado, originando una nueva Administración Pública que constituyó la línea fundamental de institucionalización para el país.

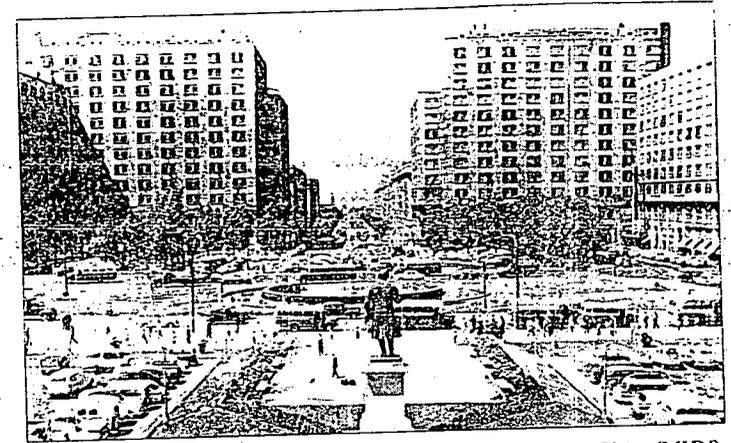
La primacía de lo administrativo constituye el fundamento definidor del Estado Moderno. La actividad política directora y conductora del Estado Moderno se materializó primordialmente mediante la acción de los organismos administrativos: sus planes, sus proyectos, su actuación, su elite directiva, señalaron el camino por donde transitaría la nación hacia el modelo de sociedad que se deseaba.

La política administrativamente concebida y realizada configuró lo propio del Estado Moderno, incrementando enormemente el aparato burócrata. De esto resultó la centralización del país en Santiago, y la superación del Chile agropecuario-mercantil-comercial, heredado del siglo XIX. Se privilegió, en cambio, un Chile industrial-urbano tutelado por el Estado, que respondía a los anhelos modernizadores de las nuevas oligarquías.

Con el tiempo, la ingerencia administrativa del Poder Ejecutivo en la vida nacional llegó a tal extremo, que derivó en el fenómeno denominado posteriormente *estatismo*. Este se vinculaba a una actitud nacionalista en cuanto que propendía a una fortificación económica y social de la nación para lograr, así, una mayor autonomía económica del país respecto del mundo, y un mayor bienestar material de los chilenos: una superación de la cuestión social mediante la elevación del nivel de vida de la población.

Se postulaba, en definitiva, que fuere el Estado —hay que comprender el Poder Ejecutivo— el conductor de la actividad económica en cuanto fomentador, protector y orientador de ella; por cuanto se pensaba que las personas y las empresas económicas tradicionales aparecían como incapaces de orientar la economía por cauces de modernidad —entiéndase desarrollo industrial y de infraestructura— porque se les suponía carente de suficientes capitales y de interés específico en ese tipo de inversiones, lo que se habría traducido en una desnacionalización económica del país. Además, la dificultad para organizar estas fuerzas en función de un plan de desarrollo las invalidaría para conducir una política en la cual prevaleciera el fundamento técnico.

En concordancia con lo económico se desarrolló la protección social, en la línea de proteger la raza y de la solución a la cuestión social, expresándolo en términos propios de los inicios del siglo XX. Coherente con el fundamento del Estado Moderno, sólo los



Barrio Cívico (MHN).

organismos administrativos del Ejecutivo podrían materializar esta protección social que contribuyó a definir el nuevo concepto del Estado.

La nueva orientación que se pretendía se fue estructurando durante las décadas de 1920 y de 1930, a partir de las acciones de fomento, protección y regulación que comenzó a desarrollar entonces el Gobierno, destacando el rasgo *creacionista* y respondiendo así a los anhelos expresados en las primeras décadas del siglo, en cuanto que al Ejecutivo le correspondía encabezar un movimiento nacionalizador en lo económico y protector en lo social.

Se expandió la administración tradicional por la creación de nuevos ministerios, y de nuevos organismos dentro de ellos, surgiendo una nueva Administración creacionista, autónoma, tecnificada e imbuida de las ideas planificacionistas. Ella estaría supuestamente ajena y por encima de los intereses partidistas que habían maleado a la antigua Administración. Posteriormente, las instituciones más dinámicas de ella configuraron el llamado sector *semifiscal*.

Por este camino el Ejecutivo alcanzó una primacía incontrastable en la conducción nacional, cosa que no le otorgaba el texto constitucional de 1925 como ya se ha dicho, y que le permitió generar un cauce institucional para desarrollar una activa gestión política realizada administrativamente. Con el paso del tiempo, el control de este aparato administrativo fue el más preciado botín para los partidos políticos, inclinándolos hacia el totalitarismo. Esto último fue propio

del período revolucionario que se abrió en los inicios de la década de 1960. A continuación se reseñarán los sucesivos pasos que materializaron esta nueva forma de comprender y llevar a cabo la vida política, es decir, la vida en comunidad.

1. *Introducción: estamento técnico y tecnificador*

La conjunción de las ideas y de las políticas de los años 20 y la crítica coyuntura económica de 1930 a 1933, llevaron a postular la elevación del nivel de vida de la población y la mejoría de la balanza de pagos como objetivo fundamental de la acción gubernativa; más aún, como base de legitimidad del gobierno en su nueva formulación, lo que incrementó la importancia de la Administración Pública y de los técnicos, liderados por los ingenieros civiles, que fueron los principales impulsores de las ideas de planificar la acción estatal. De aquí la importancia de esbozar brevemente la trayectoria y los planteamientos de este protagónico grupo profesional.

Las proposiciones de éstos terminaron orientando la marcha del país, dándole estabilidad y continuidad por sobre los avatares de las combinaciones políticas que se sucedieron en La Moneda y en el Congreso. Fue así porque las propuestas tecnocráticas se caracterizaron por la realización de obras materiales: eran constructivistas. También adquirieron una dimensión legitimadora de la función gubernativa, a cuya vera se allegó el mundo político. Esta realidad la transformó en un punto de confluencia de las diversas oligarquías mesocráticas.

A comienzos del siglo XX el campo laboral de los ingenieros se ubicaba principalmente en la Dirección de Obras Públicas y en el Departamento de Vías y Obras de los Ferrocarriles del Estado, ambos fiscales. Posteriormente accedieron a las demás reparticiones de los Ferrocarriles. Por esos años se exigió también a los contratistas no profesionales de obras ferroviarias el empleo de ingenieros para las construcciones y tendidos de líneas férreas.

En la segunda década del siglo, el Gobierno emprendió grandes obras portuarias, importantes trabajos de regadío e incrementó notablemente la red ferroviaria, lo cual amplió su campo de ejercicio profesional. En la minería se les abrió un campo ocupacional en las Oficinas Salitreras pertenecientes a accionistas chilenos y en la expansión de las explotaciones carboníferas, debido a las urgencias

producidas por la Primera Guerra Mundial. También comenzaron a ser contratados en las industrias manufactureras como técnicos, luego administradores de plantas y, finalmente, como gerentes.

Pero los Ferrocarriles del Estado continuaron siendo el eje excelso de los ingenieros. Su racionalización, materializada en la construcción de la Maestranza Central de San Bernardo y la electrificación del ferrocarril de Valparaíso a Santiago en la década de 1920, les planteó un nuevo y grande desafío profesional. Esto último llevó a muchos de ellos a viajar a EE.UU. y a Alemania principalmente, con el objeto de interiorizarse en las más modernas tecnologías de entonces.

En 1925 los ingenieros homenajearon a su colega Francisco Mardones quien, como Ministro de Obras Públicas, había logrado el despacho de la Ley General de Ferrocarriles, la ley Orgánica de la Dirección de Obras Públicas y la de construcción de puentes carreteros. En aquella ocasión el homenajeado respondió: *«No creáis que esta legislación que aplaudís, es el fruto de la labor de un sólo hombre; no, ella es la ofrenda que a la patria ofrece el espíritu profesional de los ingenieros, que ha inspirado esas leyes, que presidirá su aplicación y que hará deducir de ellas los mejores beneficios para la colectividad»*.

Al reorganizar Ibañez la Administración Pública en 1927 en concordancia a las ideas del Estado Moderno, dio especial realce al papel de los ingenieros. Para ese entonces, muchos de ellos habían accedido a los Directorios de numerosas empresas privadas de diversa índole.

Durante 1927 el Ministro de Hacienda, Pablo Ramírez, buscando personas preparadas para asumir la nueva orientación que se pensaba para la acción gubernativa, supo que en los Ferrocarriles del Estado



Pablo Ramírez (14).

se desempeñaba un brillante grupo de ingenieros, que no sólo administraba el tráfico, sino también que tenían a su cargo proyectar el desarrollo futuro de dicha empresa. En esta última labor tenían contacto con la *École de Pontes y Calzadas* de Francia, cuya Revista recibían en FF.CC. Dicha Escuela francesa contaba con ingenieros y economistas de gran prestigio que influenciaron a los chilenos con el pensamiento de la economía matemática.

Los principales ingenieros reunidos por el ministro Ramírez fueron Rodolfo Jaramillo Bruce, Contralor General de la República; Raúl Simón Bertrand, Director de la Oficina de Presupuestos; Guillermo del Pedregal Herrera, Superintendente de Seguros; Javier Herreros Vergara, Superintendente de Aduanas; Carlos Ramírez Figueroa, Director de Impuestos Internos; Edmundo Delcourt, Superintendente del Salitre; Jorge Poblete Manterola, Director de la Oficina de Aprovisionamiento del Estado; Marcos Orrego Puelma, Jefe del Departamento de Industrias Fabriles y Desiderio García Ahumada, Jefe del Departamento de Comercio ambos del Ministerio de Fomento.

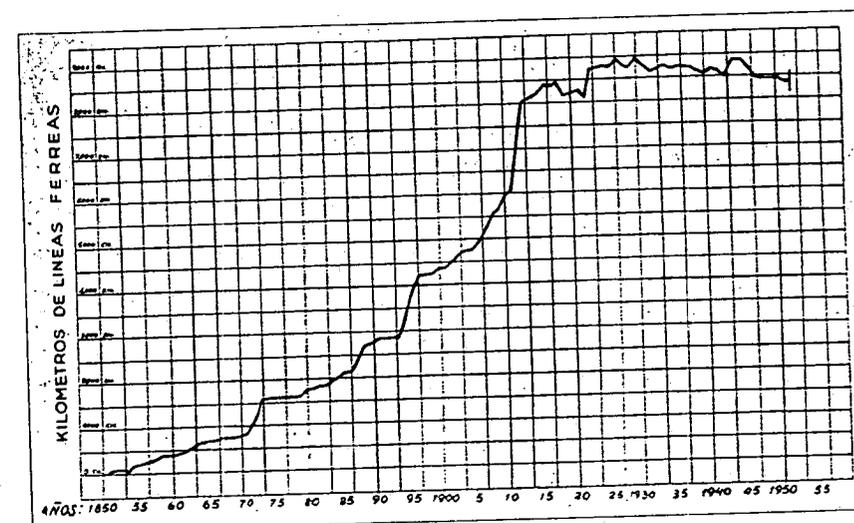
La Empresa de Ferrocarriles del Estado se caracterizaba por mover—ella sola—volúmenes de dinero muy altos. A modo de ejemplo se puede señalar que en el quinquenio comprendido entre 1920 y 1924 sus ingresos correspondieron al 27,46% de los ingresos fiscales (FF.CC. no se comprende en estos últimos); sus gastos, en cambio, ascendieron al 34,47% de los gastos fiscales. La comparación de estos porcentajes anticipa su carácter deficitario: durante los años 1922 y 1923 sus utilidades sumaron \$13.819.307 de 18 peniques (unidad de cuenta para homologar cifras: el cambio promedio en 1923 estaba a 6,475 peniques por peso). Las pérdidas acumuladas durante los años 1920, 1921 y 1924 alcanzaron a \$58.379.330 pesos de 18 peniques. Para corroborar lo anterior se puede señalar que entre 1900 y 1924 sólo arrojó utilidades en ocho años, sumando un total de \$25.917.309 de 18 peniques, en tanto que en los restantes diecisiete años del período analizado, sus pérdidas alcanzaron a la cantidad de \$156.479.400 de 18 peniques. La diferencia entre utilidades y pérdidas obtenidas en este primer cuarto del siglo XX equivalía al 35,47% de la deuda externa pública reconocida en 1924.

Es pertinente traer a colación estas cifras porque muestran que los FF.CC. era una empresa *productivista*, es decir, productora de un bien—el transporte— a título de servicio público, pero en ningún

caso puede decirse que se tratara de una empresa comercial. Sus cuadros superiores, por lo mismo, estaban imbuidos de este carácter, el que se traspasó con ellos a la nueva Administración Pública, especialmente a las instituciones de fomento económico que se crearon a partir de 1927.

Este era el origen de un número importante de los ingenieros que fueron llamados por el gobierno para ocupar altos cargos en la Administración Pública durante 1927. La idea era configurar un cuadro selecto de técnicos, que tuvieran a su cargo la planificación y la realización de un ambicioso proyecto gubernamental que debía conducir, precisamente, a la estructuración del Estado Moderno. Este también solicitó al Instituto de Ingenieros de Chile el estudio de diversas materias que le preocupaban.

Frente a dicha actitud gubernativa, el Instituto respondió señalando que los profesionales de la ingeniería «...están siempre listos a prestar [su colaboración] a toda obra de acción ejecutiva que, prescindiendo de estériles doctrinas políticas o sociales, se dirija francamente a la reconstrucción económica del país y al incremento de la riqueza pública». «...ponemos a las órdenes de los patrióticos propósitos de los poderes públicos todas nuestras ideas, toda nuestra voluntad, todos nuestros conocimientos y toda



Crecimiento de los ferrocarriles en Chile (30).

nuestra experiencia en los problemas técnicos, que se entrelazan desde su origen, en su desarrollo y en su finalidad con cuestiones de interés general, que son preocupación principal de los gobiernos progresistas y previsores: [pues los ingenieros] pueden, con cabal conocimiento de las cosas, con absoluto desinterés, con abnegado patriotismo, indicar los rumbos que la seguridad y el éxito requieren».

El primer paso de este equipo lo constituyó la configuración de un vasto plan de obras públicas, en el cual se manifestó la orientación productivista-constructivista de sus autores. El Instituto de Ingenieros lo celebró como un acontecimiento de trascendencia extraordinaria.

El afán por institucionalizar este nuevo concepto de gobierno continuó buscando un cauce: en 1930 se reestructuró la Dirección General de Obras Públicas. El Director General de esta repartición tuvo atribuciones de Ministro de Estado, pues podía firmar Decretos Supremos con el Presidente de la República, lo que lo transformaba en un *Ministro sin cartera, de carácter técnico ajeno a toda ingerencia política*, lo cual fue calurosamente aplaudido por los ingenieros que veían en aquella Dirección General a la entidad adecuada para la ejecución del nuevo concepto de gobierno.

Este rápido ascenso en la estimación pública, coincidente con la difusión de la nueva ideología del Estado Moderno, los llevó a percibir que estaban llamados a un protagonismo ineludible en la sociedad de entonces. Tanto los *Anales* del Instituto de Ingenieros de Chile, como el *Boletín* de la Sociedad de Fomento Fabril, y el *Boletín Minero* de la Sociedad Nacional de Minería, publicaron numerosos artículos con referencias al respecto.

En ellos resaltaba muy marcadamente la conciencia de su primacía en las cuestiones técnicas, tanto estatales como particulares. Se consideraban los técnicos por excelencia. Por este motivo solicitaron que por ley se prohibiera el uso del título de ingeniero a las personas no tituladas en las universidades. También solicitaron que por ley se exigiera que las oficinas salitreras se pusieran bajo la dirección de ingenieros universitarios.

Ramón Salas Edwards, el más prestigiado ingeniero de entonces, señaló en 1929, con motivo de la inauguración de los nuevos edificios de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, lo que él denominó *La Misión Integral del Ingeniero*. En dicha ocasión subrayó que los estudiantes de esa carrera debían prepararse para el

cumplimiento integral de su misión de progreso y nacionalismo, por cuanto a ellos les correspondía hacer de Chile una nación moderna y progresista: «Todo cuanto se refiere a la riqueza, todo lo que significa civilización y progreso se debe a los sabios y a los ingenieros... Si los mejores ingenieros chilenos se dedicaran con energía a esta tarea de desarrollar el comercio y la industria, harán una obra de salvación nacional; traerán mayor suma de bienestar para todos y nacionalizarán la industria y el comercio... ¿Cómo



Ramón Salas Edwards (MHN).

deben prepararse los ingenieros chilenos al cumplimiento integral de su misión? Creo que la preparación primera y la más eficaz es la formación de la conciencia de esta misión y que la formación de esta conciencia ha de comenzar en el individuo y coronarse en la colectividad».

Terminaba Salas Edwards invitando *«...a pensar que junto con la crisis visible del parlamentarismo seductor, pero estéril, han hecho crisis también en todo el mundo los cascabeles vacíos incapaces de cultivar las ciencias positivas. Las más grandes universidades, las presiden hoy matemáticos, la más grande República de la historia la preside Hoover, un ingeniero sin otro antecedente que su talento y energía, más pronto podría la humanidad olvidar la guerra europea que el nombre de Einstein. Si estos siglos son de la electricidad y las antenas, del radio y de los aviones, derecho tienen los ingenieros a enderezar la cerviz doblada ante el tablero de proyectos y mirar el sol».*

Salas Edwards señalaba una misión de modernidad progresista y nacionalizadora a partir de su condición de técnicos. En su horizonte espiritual, los ingenieros aparecían como artífices del mundo moderno que se vislumbraba entonces.

Con posterioridad otros ingenieros continuaron insistiendo en

estos planteamientos, que los llamaban a pensar en los amplios horizontes de la sociedad toda. Tan importante como lo ya dicho, se debe subrayar también que estos profesionales percibían que a la universidad le correspondía un papel importante en formarlos para abarcar aquellos horizontes a que la época los empujaba premiosamente y que nadie, fuera de ellos, podía responder más adecuadamente, pues el desarrollo técnico produciría una transformación en los métodos de gobierno y de administración, buscando procedimientos más racionales.

Con este objeto solicitaban cursos de economía política y de sociología que los preparare para tomar en las industrias el lugar directivo que les correspondía, y los pusiere en guardia para evitarles caer en *utopías demasiado bellas* pero irrealizables pues sabían que, además de sus conocimientos específicos, poseían condiciones derivadas de su educación que les otorgaba un carácter previsor, y el hábito de trabajar hasta asegurar los resultados satisfactorios. Este afán por superar los vacíos de su formación los habilitaría plenamente para llevar a cabo la misión que les correspondería en la sociedad moderna.

Para cerrar este acápite, es preciso señalar ciertos testimonios de esta plenitud a que los ingenieros creían haber llegado, y que los colocaba ante tan trascendente misión frente al país. Constituyeron expresiones de una conciencia que se congregaba en el Instituto de Ingenieros de Chile. Ellos fueron: la *Medalla de Oro*, galardón destinado a destacar cada año al más destacado ingeniero (1931) y cuyo conjunto, proyectado hasta hoy, constituye lo que podría llamarse el Cuadro de Honor de la ingeniería chilena; la *Historia de la Ingeniería en Chile*, obra del ingeniero Ernesto Greve, a petición del Instituto de Ingenieros (1938); el *Who's Who (Guía Profesional de la Ingeniería en Chile)* (1939); y el *Primer Congreso Sudamericano de Ingeniería* (1939), realizado en Chile con motivo de los 50 años del Ministerio de Obras Públicas y del Instituto de Ingenieros. Todos estos testimonios nacieron de ellos mismos para destacar su trascendencia en la vida nacional y, particularmente, en la etapa de modernidad que se abría en aquellos años.

A ellos les cupo, como ya se dijo más arriba, un papel protagónico en el desarrollo de la institucionalidad que se generó en torno a la Administración Pública, dando las orientaciones fundamentales para esta política administrativamente realizada.

2. Ministerios y nuevo organigrama del Ejecutivo

Expuestos tan someramente los ideales de conducción nacional a que se sentían llamados los profesionales que desempeñaron un papel principal en la redefinición del Estado, se presenta a continuación en forma muy esquemática la expansión de la Administración Pública, pues ella constituyó la vía institucional a través de la cual se materializó esta redefinición, y desde la cual los ingenieros civiles ejercieron su protagonismo nacional.

El análisis del organigrama ministerial y de las modificaciones que sufrió en estas décadas, constituye un primer testimonio esclarecedor de esta nueva línea de institucionalidad. Al 11 de septiembre de 1924 el Gabinete Ministerial estaba formado por los seis ministerios ya tradicionales que existían desde 1888, cuando se creó el de Industrias y Obras Públicas. El de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización se había creado en 1871. Los restantes cuatro, Interior, Hacienda, Guerra y Marina y Justicia, correspondían a los cuatro grandes rubros en que se ordenaba la Administración desde el siglo XVIII, bajo los reyes de la dinastía Borbón, y quedaron definitivamente establecidos en la organización republicana en 1837.

A partir de octubre de 1924 comenzó a manifestarse esta nueva línea de expansión del Ejecutivo, abarcando nuevos rubros o áreas de interés político, que apuntaban a representar a diversos grupos del espectro nacional. Fue entonces que comenzó a expandirse la Administración Central: fueron las *creaturas* del Ejecutivo, mediante las cuales se fue vinculando con los diversos sectores de la nación. En ese momento se crearon el ministerio de Agricultura, al cual se le agregó los departamentos de Industria y de Colonización, y el Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo que, como lo indica su complejo nombre, abarcó todos los aspectos de la cuestión social normados por las leyes de septiembre de 1924. Con ellos el número de ministerios aumentó a ocho.

En 1927 se avanzó un nuevo paso con la creación del Ministerio de Fomento, que reunió al anterior de Agricultura, Industria y Colonización, con la Inspección General de Caminos, Puentes y Vías Fluviales: a la vez, se separó en dos el de Justicia e Instrucción. Esta vez se procedió en concordancia con la idea de una reestructuración general de la Administración Pública, para lo cual las leyes 4.113 y

4.156 de ese año le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República.

En virtud de ellas, el decreto supremo 7.912 del 30 de noviembre de 1927 estableció la siguiente estructuración y precedencia de los Ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación Pública, Justicia, Guerra, Marina, Fomento y Bienestar Social, sumando nueve en total. Se fijaron, además, las labores de cada ministerio, la organización jerárquica general en torno a la cual se estructurarían y los procedimientos administrativos-legales a los cuales se sujetaría la tramitación de los Decretos Supremos. En sus considerandos se señalaba «1^a: *Que las reformas administrativas emprendidas por el Gobierno con el fin de dar al Ejecutivo una acción más oportuna y eficaz en la dirección de los negocios públicos, aconsejan la modificación de los organismos que constituyen los Ministerios, para adaptarlos al fin perseguido por esas reformas; 2^a: Que la designación de Ministros técnicos especialistas para la atención de cada uno de los diferentes ramos de la Administración no es realizable por el excesivo número de Ministerios que sería necesario crear; 3^a: Que, en consecuencia, hay que limitarse a la reorganización de los Ministerios estableciendo en ellos Departamentos Técnicos a cargo de los servicios de cada especialidad; 4^a: Que la mayor ingerencia que el nuevo régimen constitucional asigna al Presidente de la República en la dirección de los negocios del Estado, hace necesario dotar a la Presidencia de organismos de cooperación inmediata en el estudio de las materias sometidas a su resolución, a fin de capacitarla; además, para que pueda hacer concurrir las actividades de los diferentes Ministerios en la finalidades generales de la política administrativa y económico-social del Gobierno».*

Pero esta línea de expansión del Ejecutivo no se detuvo. Fue así como al asumir Arturo Alessandri su segundo período presidencial, el 24 de diciembre de 1932, el gabinete estaba conformado por: Interior, Relaciones Exteriores y Comercio, Hacienda, Justicia, Educación Pública, Defensa Nacional, Fomento, Tierras y Colonización, Agricultura, Trabajo, y Salubridad Pública, sumando un total de diez ministerios.

Dentro de este esquema ministerial, se fueron creando diversas reparticiones e instituciones —la multiplicación de las nuevas creaturas— con el objeto de abordar las diversas tareas en los campos

económico y social que perfilaban al Estado Moderno: es decir, tenían por objeto fortalecer a la nación, mediante la protección a los grupos de menores ingresos y fomentar la economía. Durante las décadas de 1920 y 1930 el país atravesó momentos muy cambiantes que se tradujeron en énfasis diferentes en cuanto al tipo de instituciones y regulaciones que se introdujeron.

La necesidad de controlar estos organismos en cuanto a la legalidad de sus actos, como a las cuentas que debían rendir, llevó a la creación de la Contraloría General de la República en 1927. Reunió la antiguas reparticiones denominadas Tribunal de Cuentas, Dirección General de Contabilidad, Sección de Bienes Nacionales y Dirección General de Estadísticas. Las dos últimas por un tiempo solamente. Ella tendría a su cargo la fiscalización de los fondos fiscales y municipales; el examen y juzgamiento de las cuentas; la contabilidad general de la nación; el estudio de la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos; y el cumplimiento del Estatuto Administrativo.

Se pretendía que tuviere bajo su ámbito a toda la Administración Pública. Los hechos dijeron otra cosa. Generado el control, se vio modo de eludirlo. El creacionismo de la época que se iniciaba tenía un campo demasiado vasto ante sí para aceptar a un organismo que, a título de control, cortaba las alas.

3. Nacionalismo y fomento

En las décadas de 1920 y 1930 los aspectos económicos y sociales adquirieron protagonismo y comenzaron a concretarse en medidas específicas. La reacción a la llamada cuestión social tuvo una importante manifestación en 1924 con la aprobación de la legislación laboral, lograda mediante la intervención militar de septiembre. Esta constituía, además, una reacción nacionalista en cuanto defensa de la raza y de los nacionales frente a la protección que siempre se había dispensado a los extranjeros, tal como se había expresado en lo relativo a la colonización de tierras fiscales en la Frontera.

Hay una estrecha correspondencia entre la reacción en favor de lo económico y social, y la que en el campo político exaltó a los caudillos primero, como fenómeno nacional, y a las nuevas ideologías como fenómeno de las elites gremiales, políticas y tecnocráticas, en

tanto vías idóneas para lograr una renovación modernizadora del país. Ambas reacciones se unieron posteriormente en lo que constituyó el *estatismo*, o primacía del Poder Ejecutivo en la conducción de la vida nacional.

La creación del impuesto a la renta en enero de 1924 significó una innovación para obtener recursos fiscales. Este se caracterizó en ese primer momento por gravar más a las rentas de origen urbano que a las de mineros y de hacendados. Hay que tener presente la declinación de la producción salitrera de los años inmediatamente anteriores y su repercusión en las rentas fiscales para comprender plenamente este tributo. Este constituyó un primer respaldo financiero para afianzar la nueva concepción del Estado, fuente de recursos que adquirió especial relevancia luego de la quiebra del salitre en 1931. La tendencia siempre alcista de sus tasas fue un reflejo del incremento incesante de la Administración Central.

Con el Movimiento Militar de septiembre de 1924 se inició la reestructuración. Este se abocó, en su primer momento, a estudiar detenidamente la situación para, a partir de ese análisis, proponer las medidas fundamentales, la estabilidad monetaria en primer lugar. Fue así como en 1925 se creó el Banco Central de Chile, con capitales privados y estatales, y la Superintendencia de Bancos; también se promulgó una nueva ley para regir la actividad de los bancos. Se trataba de regular el circulante y mantener estable el cambio en conformidad al patrón oro que se adoptó simultáneamente como forma de protección a la moneda. Estas medidas respondían a una polémica de larga data estrechamente asociada a la nueva concepción del Estado.

En cuanto a la protección social ésta se concretó, en una primera etapa, con la legislación aprobada el 8 de septiembre de 1924 que creó la Caja del Seguro Obrero Obligatorio; reglamentó los contratos de trabajo y reguló las relaciones entre empleadores y trabajadores; estableció la responsabilidad de los empleadores en los accidentes y las enfermedades laborales, y permitió y reguló la creación de sindicatos industriales. Como consecuencia de esta legislación fue creada la Caja de Previsión de Empleados Particulares mediante el Decreto Ley (D.L.) N° 216 del 1 de abril de 1925 y, poco después, la Caja de Previsión de Empleados Públicos y Periodistas mediante el D.L. 454 del 14 de julio del mismo año.

La creación de los ministerios en 1925 y en 1927 continuó desarrollando esta institucionalidad social. A partir de entonces los médicos fueron surgiendo como el grupo tecnocrático que se sintió llamado a dirigir estos ministerios y sus dependencias, siguiendo una línea de pensamiento y acción que se venía perfilando desde el siglo XIX.

El Código del Trabajo agrupó todas las normas laborales en mayo de 1931, y perfiló más acusadamente la línea institucional iniciada por los conservadores en 1919 que coartaba la libertad sindical. Esta política liquidó también la independencia que postulaban los anarquistas como requisito para desencadenar la revolución redentora. Ahogó también a las mutualidades y asociaciones voluntarias las que, por su tradición, estaban menos expuestas a ser manejadas por las nuevas oligarquías sindicales y políticas que comenzaron a surgir por entonces.

A partir de 1927 empezó a desarrollarse una activa política de fomento de los diversos rubros de la economía nacional, la que se realizó mediante facilidades crediticias a los diferentes sectores beneficiados. Ella se concretó con la creación de nuevas instituciones crediticias de fomento que expandieron notablemente el campo de acción de la Administración Pública. Se suponía que ellas serían rentables, generando su propio sustento y capacidad de desarrollo. En algunas de ellas, como la Caja de Crédito Minero, su capital se enteraría mediante empréstitos con garantía estatal; en otros casos, se enteraría con los fondos de las instituciones de seguridad social.

Esta idea de solvencia económica que tendrían les confirió un estatus de autonomía que se afianzaba, además, en el carácter técnico de ellas y de su personal superior, compuesto fundamentalmente por ingenieros conscientes de su trascendente papel en la nueva concepción del Estado. Se generó así una expansión de la burocracia y una incorporación a ella de profesionales que fueron los más celosos guardianes de la autonomía de este sector semifiscal. De más está decir que dichas instituciones nunca alcanzaron la capacidad de autosustentarse y, menos aún, de autodesarrollarse, lo que las redujo, andando el tiempo, a una fuerte dependencia del Gobierno para continuar operando, lo que les restó independencia técnica.

1927 se inició con la creación de la Cajas de Crédito Minero, seguida de la reformulación de la Caja de Crédito Agrario en 1928. Sus objetivos apuntaban a otorgar recursos a empresarios chilenos

y medianos, para quienes el acceso al tradicional crédito hipotecario no había sido fácil. Este último año surgió el Instituto de Crédito Industrial que, junto a la ley arancelaria promulgada también en 1928, apuntaban al desarrollo de industriales medianos y sustitutores de importaciones. Cabe hacer notar que la misma ley que creó el Instituto de Crédito Industrial estableció la Prenda Industrial, pensada para transformarse en un valioso instrumento de fomento, al posibilitar el acceso al crédito a empresarios medianos y menores. En todos estos casos, la idea del fomento estaba asociada a los créditos que se otorgarían sólo para incrementar las actividades ya existentes.

El Ministerio de Fomento, que inició su vida en septiembre de 1927, constituyó otro testimonio de la envergadura de esta nueva política. En 1930 se creó la Junta de Exportación Agrícola, vinculada a la Subsecretaría de Comercio del Ministerio de RR.EE. para la ejecución de sus acuerdos, con el objeto de fomentar las exportaciones de los saldos de la producción agrícola y, por ese camino, regular los precios y el abastecimiento interno de aquellos productos.

La creación de la Superintendencia de Compañías de Seguro y de la Caja Reaseguradora de Chile, en 1927, apuntaba a una nacionalización de ese rubro de la economía. La Superintendencia del Salitre y Yodo es de ese mismo año; con ella el Estado adquirió la posibilidad de intervenir activamente en dicha actividad, junto con transformarlo en potencialmente empresario, lo que se concretó en 1930 con la fundación de la Compañía de Salitre de Chile (COSACH).

Diversas leyes promulgadas en estos mismos años propendieron a la difusión de la propiedad agraria en las distintas regiones del país, mostrando otra faceta de la idea de fomento prevalente entonces: las leyes de Magallanes y Aisén tendieron a realzar la propiedad agrícola pequeña y mediana de chilenos; igualmente las leyes de la Propiedad Austral y la de Radicación de Indígenas, con la creación del Ministerio de la Propiedad Austral para aplicarlas en la Zona Austral y en la Frontera (seno de Reloncaví al Bío-Bío); y la Caja de Colonización Agrícola, fundamentalmente orientada al territorio ubicado al norte del Bío-Bío, reflejaban las mismas aspiraciones en cuanto al tipo de propiedad rural que se deseaba.

Las nuevas propiedades que así se crearían serían viables mediante el respaldo crediticio que se les había abierto con las

instituciones financieras ya señaladas. Estas consolidaban la presencia de técnicos como las personas idóneas para hacerlas eficaces, señalando así que el camino del fomento iría de la mano de la tecnificación del Estado.

La ley 4.321 de febrero de 1928 fijó un nuevo arancel aduanero proteccionista en reemplazo del que regía desde 1897. El anterior establecía un gravamen general de 25% con algunas excepciones. En el nuevo, cada partida se gravaba con un monto fijo por unidad, agrupándose, a su vez, en tres grandes rubros: productos de las industrias extractivas, de las industrias manufactureras y numerario y metales preciosos. Este sistema de gravar cada partida se prestó para todo tipo de discriminaciones mediante las *asimilaciones*: los productos que no estaban claramente tipificados en alguna partida eran asimilados a alguna de ellas; esto generó múltiples presiones con el objeto de ser asimilado a partidas menos gravadas o, directamente, para ser discriminado en favor o en contra según la capacidad de presión —o de interés político— con que se contaba.

La reforma administrativa emprendida en 1927 en virtud de la ley 4.113, se complementó con la posterior promulgación del Estatuto Administrativo en 1930, que reconoció la autonomía de las nuevas instituciones de fomento y de regulación. Este último cuerpo le confirió una organicidad a las nuevas creaturas, haciendo de ellas un verdadero estamento dentro de la vida nacional, muy a tono con el ideario corporativista que teñía todas las decisiones de entonces, aunque no mediara una adhesión explícita a dicha ideología. Este Estatuto constituyó un testimonio de lo novedoso que significaba esta nueva Administración Pública y de la magnitud y trascendencia que adquirió en la vida nacional y en el nuevo ordenamiento institucional.

4. Crisis Económica y Protección

Entre 1930 y 1933 el país vivió una agudísima emergencia económica debido a la conjunción de la Gran Depresión mundial y del desplazamiento del comercio internacional del salitre, debido al éxito alcanzado por los abonos nitrogenados sintéticos, desarrollados en Alemania principalmente. Agravó la situación el intento del gobierno de incrementar notoriamente la producción en 1929, con el objeto de financiar un presupuesto fiscal desmesurado, lo que

dejó a los salitreros endeudados hasta lo imposible y con cantidades gigantescas de producto sin vender. Completó el delicado cuadro la reciente incorporación del sistema Guggenheim, que revolucionó completamente la tecnología productiva del salitre.

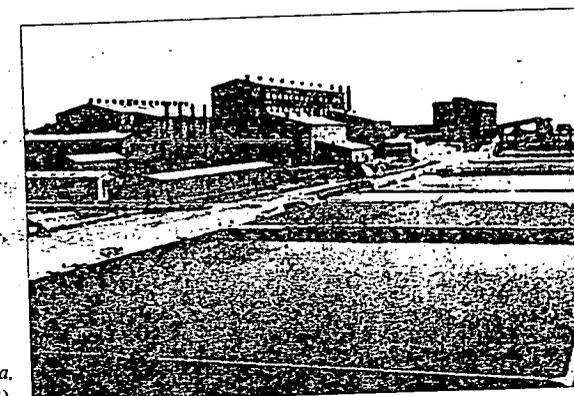
La Gran Depresión produjo un grave quebranto en el mundo financiero internacional y una aguda contracción del comercio entre los países. Esto significó para Chile una gravísima disminución de sus exportaciones de cobre y de salitre que representaban más del 90% del total exportado. La situación se complicó aún más pues todos los países se cerraron al comercio internacional para defender sus producciones locales.

La quiebra del salitre afectó muy significativamente a la economía nacional pues su explotación generaba un efecto multiplicador considerable, debido a que ocupaba un número muy importante de trabajadores y consumía una gran cantidad de productos agrícolas, mineros e industriales nacionales; también el producto de sus exportaciones retornaba en una proporción muy alta, con lo que el país disponía de divisas para el pago de sus compromisos internacionales y de sus importaciones. Al disminuir éstas tan abruptamente repercutió también en la recaudación aduanera, con la consiguiente disminución de los ingresos fiscales. En fin, una larga y aguda reacción en cadena que paralizó significativamente la vida económica nacional, con su cortejo de cesantía y de desesperanza generalizada, hasta llevar al gobierno a la suspensión de pagos de la deuda externa en 1932.

El cobre de los grandes yacimientos propiedad de compañías norteamericanas, en cambio, ocupaba un número mucho menor de personas, demandaba poca producción nacional, y los retornos que producía cubrían sólo los costos directos que se generaban en el país. Todo esto hacía que su efecto multiplicador en la actividad económica fuera mucho menor que el del salitre.

Este desastroso cuadro llevó también al país a cerrarse al comercio internacional con el objeto de proteger sus producciones tradicionales y de tratar de desarrollar otras nuevas para disminuir su dependencia del exterior y de las divisas de las que, en ese momento, se carecía casi por completo. Fue así como la política de fomento mediante el crédito dio paso a una nueva etapa en la que se agregó el concepto de *protección*.

Los aranceles de 1928 ya habían significado un primer paso en



Oficina salitrera María Elena.
Sistema Guggenheim (13).

esa línea. A partir de las crisis mencionadas, la tendencia proteccionista incrementó la intervención gubernativa en el comercio internacional, aumentando las barreras arancelarias e introduciendo el control de cambios y las licencias de importación. Al mismo objetivo apuntaron los subsidios crediticios con la consiguiente emisión monetaria que ellos significaron.

Durante estos años es posible distinguir diversos momentos: En primer lugar «la crisis emergencia» (1931-1932). En ésta cabe destacar principalmente tres leyes gravitantes: La N^o 4.973 que creó la *Comisión de Control de Operaciones de Cambio* del 31 de julio de 1931, inmediatamente a continuación de la renuncia de Ibáñez a la Presidencia, control de cambios que nunca más desapareció de la institucionalidad económica; la N^o 4.993 del 24 de septiembre del mismo año, que modificaba la ley orgánica del Banco Central, con el objeto de autorizar la disminución de sus reservas de oro e incrementar sus posibilidades crediticias para financiar al Fisco, recurso también reiteradamente utilizado en las décadas siguientes; la N^o 5.107 del 19 de abril del año siguiente que estableció la *Comisión de Cambios Internacionales y de Licencias de Importación*, institución que intervino largamente la relación comercial con los demás países. Con estas disposiciones que interfirieron el comercio exterior, se pasó desde una protección a la moneda mediante su vinculación al patrón oro, a la protección a la moneda mediante la acción discrecional de los funcionarios amparados en textos legales e instituciones creadas ex-profeso.

Se debe reflexionar sobre la significación que tuvo la suspensión de pagos de la deuda externa combinada con el control de cambios,

en cuanto que aislaron aún más al país y agravaron la crisis al interponer barreras desusadas hasta entonces al movimiento de capitales, dificultando la recepción de ellos para reimpulsar el desarrollo económico nacional.

Un segundo momento se podría llamar «la crisis socialismo» (1932). En ésta el D.L. 281 que introdujo el concepto de sobreproducción industrial, para evitar la baja aguda de los precios: la deflación. Por otro lado, el D.L. 520 creó el *Comisariato General de Subsistencias y Precios*, organismo dotado de múltiples atribuciones para intervenir en la vida de los negocios en defensa de los consumidores, llegando, si fuera necesario, a la intervención de ellos; se trataba de evitar el alza de los precios, por un lado, y el desabastecimiento, por el otro. Se debe reparar en la contradicción potencial que quedó planteada con ambos cuerpos legales. Dado que el gobierno socialista que los promulgó cayó en breve plazo, estos decreto-leyes no tuvieron trascendencia práctica como proyección de la ideología socialista.

Ambos cuerpos legales fueron considerados por los sucesivos gobiernos como instrumentos prácticos para agilizar la acción del Estado (estatismo) como ordenador de la economía nacional y defensor de los consumidores. Varios lustros más tarde sirvieron para comenzar a teñir con la ideología socialista a la vida económica nacional. Finalmente, el D.L. 521 que creó el Consejo de Economía Nacional y cuyo complemento —el D.L. 652 (ambos de 1932)— reflejaban más la ideología corporativista que la socialista en el desarrollo del estatismo (este último organismo se constituyó sólo en octubre de 1934 mediante el D.S. 3.300).

Finalmente, «la crisis reconstrucción» (1933-1934). La ley N° 5.185 modificó nuevamente la orgánica del Banco Central para facilitar créditos subsidiados a la agricultura, la minería, la industria y el salitre; a diferencia de la ley 4.993, ésta otorgó recursos a los particulares, de modo que no pagaran más de 3% anual de interés, incluidos en dicha cifra comisiones y demás gabelas que encarecen los créditos. Los nuevos aranceles aduaneros acentuaron la tendencia proteccionista iniciada en 1928 y continuada en 1931 y 1932 con sucesivos textos legales: se incrementaba la protección para enfrentar las negociaciones de comercio exterior debido a las políticas proteccionistas implementadas por todos los países a raíz de la crisis internacional. En esta misma línea se inscribe también la preocupación

de Ross (el Ministro de Hacienda de Alessandri) por proteger a las industrias textiles, pues requerían de una gran cantidad de trabajadores, especialmente mujeres.

Las políticas de fomento y de protección de Ibañez, como aquellas otras motivadas por las crisis económicas del salitre e internacional, produjeron un efectivo desarrollo industrial sustitutor de exportaciones. En efecto, entre 1927 y 1937 se había realizado lo fundamental del cambio en este sentido.

En 1934 se crearon dos instituciones gemelas: los Institutos de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta y de Tarapacá, domiciliados en sus respectivas provincias. Mediante ellos se trataba de paliar los devastadores efectos que sobre aquellas provincias había tenido la crisis de ventas del salitre y la crisis financiera internacional (Gran Depresión). Ocurría en esas provincias que la preponderancia del salitre había sido de tal magnitud, que no dio cabida al desarrollo de otras áreas, incluso mineras (excepto Chuquicamata), a pesar de conocerse las potencialidades que encerraban; esto mismo hacía que su población estuviera también volcada hacia el salitre y todo lo relativo a este abono y, por ende, sin capacitación para otras actividades.

En estos Institutos se manifestó una ampliación del concepto de fomento, al permitir a dichas instituciones otorgar créditos para investigación y experimentación de nuevos procesos productivos, y para exploración y puesta en marcha de nuevas minas, además de preparar al personal necesario. De este modo, el drama que vivían las provincias del extremo norte dio paso a una concepción más amplia de la idea de fomento. En 1937 ésta fue incorporada también a la normativa de la Caja de Crédito Minero para aplicarla al fomento de la tradicional pequeña minería de Coquimbo y Atacama.



Gustavo Ross Santa María (13).

Cerró esta etapa de reconstrucción posterior a la crisis, la creación de la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (COVENSA), mediante la ley 5.350 de 1934, que reemplazó a la COSACH. A diferencia de esta última, la nueva entidad estableció sólo el estanco de la exportación y ventas del salitre y yodo, empleando sus utilidades para beneficio del fisco y para cancelar deudas de los salitreros.

La ley 5.580 afectó dicho beneficio fiscal a la cancelación de la deuda externa, sumándole también el producto del impuesto a la renta que gravaba a las grandes compañías cupríferas norteamericanas, lo que permitió reanudar el pago de aquellos compromisos. Esto último tradujo el grado de normalidad económica a que se había llegado. La ley mencionada estableció que la mitad del monto recaudado para beneficio fiscal se destinaría al pago de los intereses, en tanto que la otra mitad se ocuparía en rescatar bonos de la deuda, aprovechando la enorme depreciación con que se cotizaban en los mercados externos.

En el fondo, se trataba de interesar, y vincular, a los acreedores del Fisco Chileno en desarrollar el consumo del salitre, mecanismo que se demostró exitoso en el corto plazo. Cabe hacer notar que la COVENSA tuvo su domicilio en Valparaíso, situación que, sujeta a constante polémica, sólo duró una década.

5. *La Corporación de Fomento de la Producción y el concepto de fomento*

Culminando el debate en favor del planificacionismo, y con el país conmovido por el gran terremoto de enero de 1939 que había asolado una vasta porción del territorio nacional, el gobierno propuso y obtuvo la creación de la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO). Respondiendo a las ideas que se venían propugnando desde la década de 1910, éste fue un organismo estatal, autónomo y orientado a fomentar la producción económica nacional, considerada la herramienta más adecuada para elevar el nivel de vida de la población e independizar económicamente al país.

Su antecedente inmediato se encontraba en un proyecto concebido por Desiderio García Ahumada a petición de Gustavo Ross, con motivo de la candidatura presidencial de este último. Era una idea posible de rastrear en el pensamiento anterior de Ross, pues ya en la ley 5.601 de comienzos de 1935, complementaria a la

Nº 5.580 que permitió reanudar el pago de la deuda externa, se dispuso que ciertas cantidades fueren aplicadas a financiar un plan de fomento de la producción, construcción de obras públicas determinadas por ley especial y a la construcción de habitaciones higiénicas para el pueblo, es decir, las mismas prioridades de la CORFO, salvo lo de las obras públicas, reemplazado por la reconstrucción debido al terremoto de 1939.



Desiderio García Ahumada (14).

Esta idea también se había desarrollado en Desiderio García debido a su larga experiencia como Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, organismo que antes de 1930 formaba un Departamento del Ministerio de Fomento. En el desempeño de esa función había podido conocer en detalle el accionar de las instituciones de fomento, y palpar sus limitaciones gracias a su carácter sectorial y sus permanentes descapitalizaciones. Hombre muy retraído, García se caracterizaba por su amplia experiencia en la alta administración pública, y por su capacidad para desarrollar enorme actividad y ser gran organizador de equipos, pero no deba huellas perceptibles de su acción.

La conjunción de estas ideas en ambas figuras reafirman el hecho que la CORFO respondió a las ideas características de entonces. Esto no quita que, en su concreción específica, respondió a la ideología del nuevo grupo intelectual-tecnocrático, con la finalidad de producir una transformación verdaderamente revolucionaria de la sociedad, es decir, desarrollar una gran política mediante la acción administrativa. Esta idea ya estaba generalizada en aquella época, lo que se tradujo en una amplia aceptación entre las diversas oligarquías mesocráticas sectoriales que habían asumido la conducción del país.

Los ingenieros que idearon este proyecto, y que condujeron a la nueva institución desde sus comienzos, se encargaron de darle el

carácter técnico por el que siempre habían luchado. Además, se hicieron cargo de las tareas que se le habían ido señalando al Estado en este campo, y se abocaron a su concreción o a su profundización, según se hubieran iniciado o no en los años anteriores.

A diferencia de los otros organismos de fomento creados a partir de la década de 1920, la CORFO se caracterizó por ser una entidad multisectorial y con el específico encargo de establecer un plan nacional de desarrollo económico. A esto se agregó un aspecto fundamental para los tiempos que corrían: se le otorgó financiamiento tributario y todo el respaldo del Estado para negociar créditos externos. Con el inicio de la II Guerra Mundial esta posibilidad se vio restringida en el hecho sólo al Eximbank, organismo del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. A partir de 1948 se extendió al Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este último punto le dio a la CORFO un protagonismo incontestable en la vida nacional durante las siguientes tres décadas.

La creación de CORFO trajo aparejada una nueva ampliación del concepto de fomento, al incorporar la idea de la planificación, lo que significaba intentar llevar a la realidad este postulado ideológico de aquel entonces. La formulación de un *plan general de fomento de la producción* quedó estampado en el primer lugar de sus objetivos, vinculándolo a la mejoría de la balanza de pagos, a la disminución de los costos de producción y al aprovechamiento de las condiciones naturales del país (letra a. del art. 22 ley 6.334). Se perseguía que la planificación señalare las directrices para el apoyo financiero que requiriere el fomento que se pretendía. Indudablemente, consistía en una planificación formulada por técnicos y proyectos ejecutados por los mismos, pues se trataba de mostrar la nueva cara del Estado tecnificado.

De este modo, la idea de fomento se completó al sumar este nuevo elemento—la planificación— a las posibilidades abiertas en 1927: créditos a lo ya existente; en 1931: protección; y en 1934: créditos para experimentación, impulso a nuevas actividades y capacitación de personal. Cabe señalar que este concepto se expandió también en el sentido que el otorgamiento de créditos, tanto a lo existente como al impulso de nuevas actividades, lo mismo que la protección económica, adquirieron con la CORFO una dimensión mucho más amplia y flexible debido a la magnitud de los recursos de que dispuso y al planteamiento general de la nueva institución, que apuntaba a

una reformulación de la vida económica general del país en cuanto a apuntar hacia una nueva escala de ella: la colosalidad como expresión de modernidad.

El plan general dispuesto por la ley no fue posible llevarlo a cabo dada la insuficiente información estadística disponible entonces, lo que hacía que los estudios necesarios para elaborarlos pudieran demorar indefinidamente la realización de acciones concretas. Sólo en 1961 fue presentado el primer plan nacional, conocido entonces como el *Plan Decenal*.

En 1939, inmediatamente después de creada, y ante la carencia de los estudios y de las estadísticas ya señalada, la acción de CORFO se orientó en torno a planes sectoriales de acción inmediata. Estos abarcaron la industria, la agricultura, la minería, el comercio y la energía. En dichos planes sectoriales se manifestó una estrecha afinidad con las ideas y proposiciones más reiteradamente expuestas por los gremios empresariales en los lustros inmediatamente anteriores. Esto indica que la Corporación de Fomento nació con tareas a realizar que habían sido perfiladas anteriormente, porque eran las que correspondían al concepto de modernidad prevalente entonces. La CORFO debe ser entendida como un producto de los años que antecedieron a su formación.

No podía ser de otra manera, dado que esas ideas habían originado las acciones que entonces se estaban realizando, en estrecha colaboración, por parte de los organismos públicos de fomento preexistentes: Cajas de Crédito Minero y Agrario, Instituto de Fomento Industrial y otros, y de las sociedades gremiales empresariales, como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI). El fuerte liderazgo que se manifestó entonces en ellas contribuyó a definir los planes inmediatos en torno a sus postulados.

Esas acciones habían ido agudizando complejas contraposiciones de intereses sectoriales, que repercutieron en la orientación de los organismos de fomento del Estado: La descapitalización crónica de aquellas instituciones —y la consiguiente pugna por encontrar financiamiento estatal— no eran ajenas a aquellas dificultades.

En el mundo agrícola y minero, que contaban con la Junta de Exportación Agrícola y la Caja de Crédito Minero, ambas instituciones de fomento que los gremios respectivos consideraban

eficaces, las tareas planteadas se habían ido materializando, aunque no exentas de dificultades. En el campo industrial, en cambio, si bien la protección y las restricciones al comercio exterior—aranceles aduaneros, control de cambios y licencias de importación— había producido un efecto de fomento análogo al que se había logrado en los otros sectores, se consideraba indispensable que las medidas protectoras producidas por las circunstancias se elevaran a la condición de política económica, para lo cual se postulaba la necesidad de una institución estatal que asumiera el manejo de esa orientación.

En cuanto a las ideas referidas a la electricidad, la siderurgia y, en general, la urgencia de crear grandes industrias—que expresaban la tendencia de entonces a lo colosal—, si estaban a la espera de una institución de fomento adecuada a la nueva magnitud que, en la mente de los equipos técnicos más influyentes de entonces, debía adquirir dicho sector en el concierto nacional.

Puede afirmarse que la CORFO operó de un modo bastante flexible para dar cumplimiento a sus objetivos y jugar el papel dinámico que se pretendía de ella. En su funcionamiento cotidiano no se diferenció mayormente de los organismos de fomento sectoriales que la habían precedido y de otros que se crearon posteriormente. Al igual que ellos, la realización de las grandes tareas encomendadas se confundió con una multiplicidad de actividades que difuminaban su línea central; también se desperdigó en infinidad de créditos y acciones de fomento de pequeña o ínfima cuantía; y tampoco quedó inmune a una cierta intromisión de otras oligarquías que veían en este tipo de entidades provechosas posibilidades de incrementar sus respectivos poderes. Asimismo, fue el centro de atracción para todos los oportunistas que detectaron en ella una fuente de dinero fácil que les aseguraría su estatus y sus vidas.

Con todo, tanto la CORFO como las otras entidades de fomento sectorial que le dieron su fisonomía al Estado Moderno, lograron mantener su accionar en forma constante, debido a la primacía que en ellas siempre tuvieron los técnicos, particularmente los ingenieros. Y a éstos los caracterizaba el optimismo, el espíritu público, el alto nivel técnico y el apoliticismo; estos rasgos les permitieron avanzar en las tareas que se habían propuesto. Esta preponderancia de los técnicos era un asunto claramente definido en el pensamiento de aquella época, por lo que el Presidente Aguirre Cerda no tuvo

objeción para ello cuando Guillermo del Pedregal se lo planteó como requisito para asumir la Vicepresidencia Ejecutiva, junto con el nombramiento de Desiderio García como su primer Gerente General.

La creación de la Corporación significó también la culminación de la ideología nacionalista-estatista ya mencionada, afianzando la redefinición del papel del Estado comenzada con Movimiento Militar y el gobierno de Ibañez. A partir de la CORFO la intervención estatal en la vida económica alcanzó un ordenamiento institucional más eficaz, lo que le permitió actuar más orgánicamente.

Eficaz no en cuanto que inicie lo que se ha llamado la etapa del Estado empresario, pues ya lo era desde mucho antes por medio de los FF.CC. del Estado, los puertos, el Banco Central, la Caja Reaseguradora, la COSACH y su sucesora la COVENSA, las Cajas de Crédito agrario, minero e industrial. Tampoco por iniciar la intervención directa del Estado en la creación y apoyo de empresas públicas y privadas, tendencia que también se había manifestado desde antes: Altos Hornos de Corral, asociación de la Caja de Crédito Minero con numerosas empresas mineras privadas; como tampoco en la obtención de recursos financieros para el desarrollo industrial preferentemente. tarea que con anterioridad había recaído en el Instituto de Fomento Industrial y que también había contemplado el Consejo de Economía Nacional (D.L. 521 y 652 de 1932). La CORFO sería la gran institución que traduciría la nueva orientación del Estado en el sentido de lograr una fortaleza económica considerada como un pilar fundamental de la grandeza e independencia nacional, y de la concordia social en torno a la elevación del nivel de vida de la población.



Guillermo del Pedregal (14).

En la Corporación de Fomento se resumió y concentró la experiencia adquirida en los lustros inmediatamente anteriores con el funcionamiento de las instituciones de fomento ya reiteradamente señaladas. Al igual que algunas de ellas, como la Caja Agraria y la Junta de Exportación Agrícola, que habían canalizado institucionalmente la labor de fomento que desde antes de sus fundaciones estaba realizando el Estado en el sector agrícola, así la Corporación de Fomento tendió a centralizar la labor que desde antes de ella estaban realizando las otras instituciones de fomento preexistentes. Aunque su ley original la obligaba a actuar a través de ellas, esta disposición fue prontamente anulada. La magnitud y fluidez de sus recursos le permitió acometer empresas de mayor envergadura, las que quedaban absolutamente fuera de las posibilidades de las instituciones predecesoras. Estas últimas terminaron creciendo aún más, para sobrevivir, como la Caja de Crédito Minero, posteriormente ENAMI, o desaparecieron, como la Caja Agraria y el Instituto Industrial, absorbidos finalmente en el Banco del Estado (1953).

La CORFO reunió a los ingenieros que habían comenzado su carrera en los Ferrocarriles y asumió la cultura que ellos le traspasaron, caracterizada, fundamentalmente, por el hecho que el afán por el servicio público desdibujaba el aspecto comercial de las empresas que se acometían, lo que llevaba a la insolvencia financiera y a una inadecuada provisión de los bienes con que se pretendía elevar la vida de los chilenos. Esto significó, además, que a partir de la Corporación feneciera el protagonismo de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado como semillero de la tecnocracia llamada a conducir al país en su fase del Estado Moderno.

La Ley 6.334, en su artículo 22, establecía las atribuciones de la Corporación. En el primer inciso estableció el Plan, la gran innovación que aportaba esta nueva institución; en el segundo aparecía nuevamente la investigación, ya planteada con motivo de los Institutos del Norte; en los dos siguientes se apuntaba a engrandecer los factores de producción, es decir, cambiar la escala del país o, dicho de otra manera, propender a lo colosal, aspecto tan definidor de las concepciones y realizaciones de aquel entonces por doquier en el mundo; en el último a la nacionalización de la producción y del consumo, en consonancia con las campañas realizadas durante décadas por la SOFOFA.



De izquierda a derecha:
Osvaldo Hiriart (14)
y Juan Antonio Ríos (14).

La ideología socialista no tuvo una trascendencia directa para el logro de este nuevo objetivo del Estado. Ella se beneficiaría por la concentración de poder económico y por el desarrollo urbano y de los sindicatos industriales que resultaron de esta política. Todo de modo tal que mediante los partidos políticos y la burocracia se produjo la vinculación entre el poder del Estado (económico y político), los sindicatos y los gremios empresariales.

Las analogías que guardaba la composición del Consejo directivo de la CORFO, con la estructura de los Consejos de Economía Nacional que se habían propuesto y creado anteriormente, manifestaron tamizadamente la presencia ideológica del corporativismo en la nueva institución.

Se debe señalar también que esta ideología de los ingenieros tuvo en los abogados un complemento trascendental, particularmente en quienes se desempeñaron como Fiscales de estas instituciones de fomento y de protección, pues fueron ellos los que le dieron la forma jurídica adecuada para configurar y salvaguardar la autonomía de ellas. Permitieron a estas instituciones navegar conforme al rumbo que se habían trazado en medio de la intrincada red legislativa preexistente; contribuyeron de forma decisiva a abrirles un cauce propio al plasmar jurídicamente las inquietudes que el tiempo fue manifestando, para dotarlas legalmente de las atribuciones que la experiencia señaló como indispensables. Ellos fueron claves en las controversias con la Contraloría General de la República para definir sus autonomías, sin perder los beneficios que pudieran obtener por el hecho de ser fiscales. Nombres como los de Juan Antonio Ríos, Fiscal durante algunos años de la Caja de Crédito Minero, Osvaldo Hiriart Corvalán, primer Fiscal de la Corporación de Fomento, Raúl

Obrecht de CORFO-ENDESA, son indesligables de la vida y de la organización de estas nuevas instituciones. Más tarde, Javier Angel Figueroa Puga en la ENAP.

La Corporación de Fomento constituyó así un importante testimonio de la nueva base de legitimidad gubernativa, como entidad orientada hacia la modernidad, el progreso y la justicia. Culminaba, con ella, la nueva institucionalidad administrativa, que se sumaba a la institucionalidad política. No estaba consultada en la Constitución pues consistía teóricamente en sólo un organismo de la Administración de carácter técnico-económico, de donde derivaba su autonomía.

Constituyó el órgano efectivo de gobierno que marcó los rumbos al país en forma estable y continua durante largos lustros, aunque en el organigrama del Ejecutivo apareció subordinada al Ministerio de Hacienda, primero, y al de Economía, más tarde. Se había llegado, con la Corporación de Fomento, con la Administración Pública renovada, con la Ley de Seguridad Interior y con la de las Zonas de Emergencia —todos elementos institucionales y legales, pero no establecidos en la Constitución Política—, a un régimen de democracia autoritaria, protegida y tecnificada.

De este modo se dejó atrás el Chile agropecuario-minero-comercial, herencia del siglo XIX, en beneficio de un Chile industrial-urbano —tutelado por el Estado— que respondía a los anhelos modernizadores de las nuevas oligarquías de los sectores sociales emergentes. Este último se tradujo, a poco andar, en una pugna entre los diversos sectores de la economía y de la sociedad chilena, lo que se resolvió en un concierto de intereses sectoriales, que fue la característica del Chile de las décadas centrales del siglo XX.

6. *La Primacía del Ejecutivo y de sus Organos Consolida la Nueva Institucionalidad*

Esta incesante actividad creadora de ministerios e instituciones públicas contribuyó a expandir enormemente la influencia del Ejecutivo en todos los planos de la vida nacional. Si bien la centralización gubernativa conforma un rasgo de larga data en la historia chilena, este incremento del peso del Ejecutivo consolidó y le otorgó una dimensión aplastante al centralismo, al extremo de constituirlo en un fenómeno propio del siglo XX: ninguno de estos nuevos organismos fue radicado fuera de Santiago, excepto la

COVENSA durante poco más de una década, hasta que, finalmente, se trasladó también a la capital. Del mismo modo ocurrió con los Institutos de fomento del norte, los que terminaron absorbidos por la CORFO.

La expresión más tangible del nuevo concepto del Estado, que concebía a la vida nacional como una irradiación del Ejecutivo y que, por lo mismo, significa un testimonio de la centralización nacional, la configuró la construcción del Barrio Cívico, magno intento de remodelación de un espacio urbano para transformarlo en el centro administrativo-gubernativo del país. Karl Brünner, urbanista vienés contratado por el Gobierno en 1928, decía de este conjunto en 1932 que debía «mantener una cierta estructura arquitectónica hasta monumental de su disposición, sin que por esto sea necesario exigir edificios públicos superfluos. Con el desarrollo de la vida pública siempre habrá necesidad de uno u otro edificio público, además de los nuevos Ministerios, y fuera de la proyectada casa presidencial. Si estos edificios se colocaran de preferencia en la Plaza del Barrio Cívico, se obtendrá su mejor aprovechamiento para la buena representación de la Capital».

Comenzó a ser pensado en 1927 como parte del programa de obras públicas que caracterizó al gobierno de Ibáñez y se fue afinando y construyendo durante los años siguientes hasta entrada la década de 1940. Fue así como gran parte de los Ministerios y Servicios Públicos se situaron físicamente rodeando al Palacio de La Moneda, sede del Gobierno, de modo que se generó una disposición espacial de la Capital que expresó la centralización del país mediante la primacía del Poder Ejecutivo y de sus creaturas: los múltiples organismos administrativos, gran parte de ellos de reciente formación.



De izquierda a derecha:
Carlos Vera Mandujano (16)
y Karl Brünner (16).

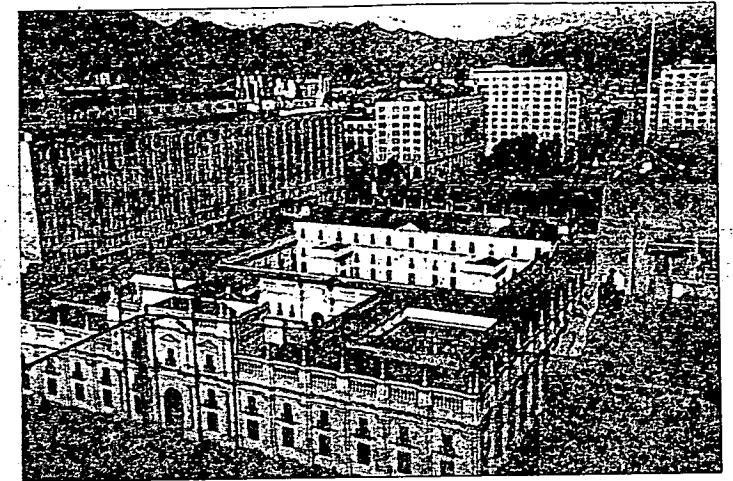
Esta ubicación espacial en torno a La Moneda se reflejó también en su debido ordenamiento y jerarquización dentro de la Administración Pública. Esto pretendió al menos la ley 7.200 de julio de 1942, que otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para dictar disposiciones de carácter administrativo, económico y financiero.

Constituyó un cuerpo legal bastante misceláneo que autorizó numerosas intervenciones del Presidente de la República para reordenar la administración y los ministerios, a la vez que la actividad económica y las finanzas del Estado. Junto a lo anterior, dicha Ley dispuso medidas de seguridad que podría aconsejar el estado de guerra mundial que se vivía entonces, y otras de seguridad interior mediante el establecimiento de Zonas de Emergencia.

En cuanto al nuevo ordenamiento administrativo, su artículo cuarto dejó a todas las instituciones fiscales y semifiscales sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, tutela de la cual se fueron desprendiendo paulatinamente aquellas más celosas de su autonomía como la CORFO. Su artículo quinto autorizó al Presidente de la República a «...refundir o coordinar servicios públicos, instituciones fiscales y semifiscales que desempeñen funciones similares y también fijar la dependencia de estos organismos de cada ministerio».

Un mes después, el decreto N° 4.817, firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros, estableció el nuevo organigrama de la Administración Pública. En virtud de él se modificaron y se crearon ministerios, y se fijó la dependencia de las diferentes reparticiones y organismos respecto de cada una de las Secretarías de Estado. Dicho decreto tiene el gran valor testimonial de mostrar de un golpe de vista —como si se estuviera observando el Barrio Cívico a vuelo de pájaro— la totalidad del Poder Ejecutivo en aquel momento: todos los ministerios y sus organismos, es decir, las creaturas del Ejecutivo. Además, al refundir numerosas entidades, presentó la heterogénea profusión preexistente a que había llevado el creacionismo del Estado Moderno. Su conocimiento pormenorizado va más allá de un asunto pintoresco y curioso.

El **Ministerio del Interior** quedó conformado por una Subsecretaría, un Servicio de Gobierno Interior, una Dirección de Registro Electoral y ocho Direcciones Generales: Correos y Telégrafos, Auxilio Social, Carabineros de Chile, Investigaciones



La Moneda y el Barrio Cívico, expresión urbana del gobierno y sus creaturas (3).

Identificación, Servicios Eléctricos y Gas, Informaciones y Cultura, Agua Potable y Alcantarillado y Alcantarillado de Santiago. En la Dirección General de Auxilio Social, creada al efecto, se refundieron las Direcciones Generales de Restaurantes y Hospederías Populares Fiscales y la de Cesantía, creadas en 1939 y 1940 respectivamente. En la Dirección General de Informaciones y Cultura, también creado al efecto, se refundieron el Departamento de Municipalidades (ex-Interior), la Dirección Superior del Teatro Nacional (ex-Interior), el Servicio de Turismo (ex-Fomento), el Departamento de Extensión Cultural (ex-Trabajo), el Consejo de Censura Cinematográfica (ex-Educación), la Administración del Cerro San Cristóbal (ex-Interior) y el Jardín Zoológico (ex-Fomento) unidos en una Junta de Vigilancia con intervención de OO.PP., y «los diversos organismos que constituyen la repartición denominada 'Defensa de la Raza y Aprovechamiento de las Horas Libres' creada en 1930».

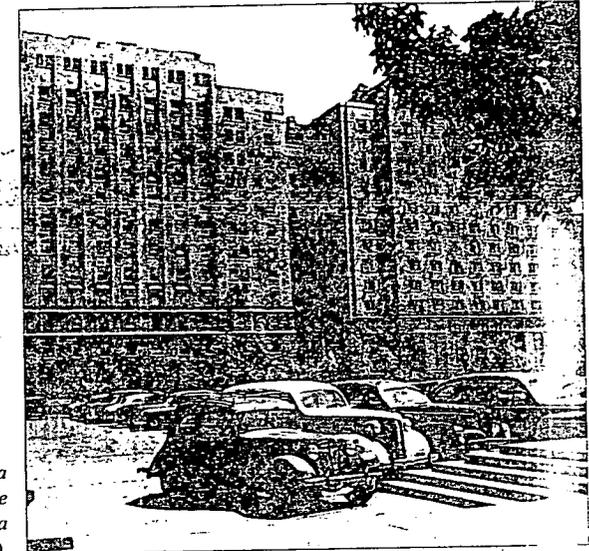
Relaciones Exteriores, con una Subsecretaría y el Servicio Exterior, que comprendió a los anteriores Servicios Diplomático y Consular.

Economía y Comercio, anteriormente Comercio y Abastecimientos (1941) el que, a su vez, había tomado Comercio desde RR.EE., con una Subsecretaría, tres Departamentos: Transporte y Navegación, Industrias Fabriles y Minas y Petróleo; dos Direcciones Generales: Pesca y Caza y Estadísticas; una

Dirección de Abastecimiento de Petróleo; dos Servicios: Control de Exportación y de Lavaderos de Oro; dos Juntas: Normalización del Comercio Interno y la de Abastecimiento; la Comisión de Licencias de Importación y el Comisariato de Subsistencias y Precios. Por su intermedio, *se ejercerán las funciones que corresponden al Gobierno en sus relaciones con las siguientes instituciones:* CORFO, Comisión de Cambios Internacionales (excepto en lo relativo a tipos de cambios que denderá del Ministerio de Hacienda), Caja de Crédito Minero, Instituto de Crédito Industrial, Instituto de Crédito Industrial y Minero de Tarapacá y de Antofagasta y Compañía Electro-Siderúrgica e Industrial de Valdivia.

Hacienda con una Subsecretaría, dos Oficinas: Presupuestos y Pensiones; dos Direcciones Generales: Impuestos Internos y Aprovisionamiento; cinco Superintendencias: Aduanas, Casa de Moneda, Seguros-Sociedades Anónimas-Bolsas de Comercio, Bancos y Salitre; la Tesorería General de la República y la Comisión de Crédito Público. Por su intermedio el gobierno se vincula con el Banco Central, Caja Nacional de Ahorros, Corporación de Ventas de Salitre y Yodo, Caja Autónoma de Amortización, Caja de Crédito Hipotecario, Superintendencias de sociedades anónimas, bancos y bolsas de comercio en general y Consejo de Defensa Fiscal. En la Oficina de Pensiones se refundieron todas las secciones respectivas de los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Fomento y todos los servicios que atendían jubilaciones, pensiones, montepíos y desahucios. Los servicios encomendados a la Corporación de Reconstrucción y Auxilio pasaron a la Caja de Crédito Hipotecario; las atribuciones relativas a obras públicas, al ministerio del mismo nombre; y la construcción de habitaciones populares a la Caja de la Habitación.

Educación Pública con una Subsecretaría y cuatro Direcciones Generales: Educación Primaria, Educación Secundaria, Enseñanza Profesional y Bibliotecas-Archivos-Museos. Las escuelas dependientes de la Caja de Colonización Agrícola y el Instituto de Cinematografía Educativa (ex-Universidad de Chile) pasaron a la Dirección General de Educación Primaria. La Escuela Fiscal para Artesanos (ex-Fomento) pasó a la dirección General de Enseñanza Profesional y el Instituto de Extensión Musical, creado en 1940, pasó a depender de la U. de Chile.



Barrio Cívico: Plaza de la Constitución. Ministerio de Hacienda y Hotel Carrera (UCh).

Justicia con su Subsecretaría, el Servicio Médico Legal, la Dirección General de Prisiones y la Sindicatura General de Quiebras. Por su intermedio, las facultades que la Constitución y las leyes le otorgan al Presidente de la República relativas al Poder Judicial.

Defensa Nacional con tres Subsecretarías: Guerra, Marina y Aviación; el Consejo de Defensa Nacional y todos los organismos y servicios de la Defensa Nacional, con las funciones que les correspondían. Se incluyó el Departamento de Obras Marítimas, cuya ubicación definitiva quedó entonces para una decisión posterior.

Obras Públicas y Vías de Comunicación, anteriormente Fomento (1927) con una Subsecretaría, dos Direcciones Generales: Obras Públicas y Pavimentación; una Dirección de Pavimentación de Santiago, *sin perjuicio de su carácter de servicio municipal*; y dos Departamentos: Ferrocarriles y Planificación Territorial y Urbanismo. Por su intermedio, FF.CC. del Estado, Ferrocarril de Arica a La Paz, Ferrocarril de Iquique a Pintados, Ferrocarril Trasandino (sic) por Uspallata, Empresas ferroviarias fiscales en general, Caja de Retiro y Previsión Social de los FF.CC. del Estado y Soc. Constructora de Establecimientos Educativos. La anterior Sección 'Urbanismo' del Depto. de Arquitectura de la Dir. Gral. de Obras Públicas se transformó en el Depto. de Planificación Territorial y Urbanismo, que ejercería las atribuciones entregadas al Min. del

Interior por la ley General de Construcciones y Urbanización, la Ordenanza respectiva, y las disposiciones legales sobre urbanización de ciudades, aprobación de ordenanzas de construcciones y aprobación de planos reguladores de ciudades.

Agricultura con su Subsecretaría, Departamento de Cooperativas, Administración Quinta Normal y Dirección General de Agricultura; por su intermedio, el Instituto de Economía Agraria y la Caja de Crédito Agrario. El Instituto de Economía Agraria fue creado en virtud de la misma ley 7.200, y refundió a la Junta de Exportación Agrícola y al Consejo de Fertilizantes; tenía por objeto orientar las políticas de fomento, de crédito y de producción agrícolas, para lo cual debía conocer, armonizar y aprobar los planes que para ese sector prepararan las Cajas Hipotecaria y Agrícola y la CORFO.

Tierras y Colonización con una Subsecretaría, una Dirección General de Tierras y Colonización, y tres Departamentos: Bienes Nacionales, Mensura de Tierras y Bosques; y, por intermedio suyo, la Caja de Colonización Agrícola.

Trabajo con una Subsecretaría; Dirección de Crédito Popular, Casas de Martillo, y Férias de Productos; Dirección General del Trabajo, Comisión Mixta de Sueldos, Servicio Nacional de Colocaciones y Consejo Superior del Trabajo. Por su intermedio, Caja de la Habitación Popular.

Salubridad, Previsión y Asistencia Social: Subsecretaría, Direcciones Generales de Sanidad y de Protección a la Infancia, Control de Precios de las Drogas y Productos Farmacéuticos, Consejos Nacionales de Alimentación y de Salubridad, Departamento de Previsión Social, Taller Nacional del Lisiado. Por su intermedio, Junta Central de Beneficencia y Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social, Instituto Bacteriológico de Chile, Caja de Seguro Obrero Obligatorio, Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Caja de Previsión de Empleados Particulares; Caja de Previsión del Personal de la Marina Mercante, Caja de previsión de los Carabineros de Chile, Caja de Previsión y Ahorro de los Empleados Municipales de Santiago, Caja de Previsión y Ahorro de los Jornaleros Municipales de Santiago.

c. Las características del Estado Moderno

1. El Desarrollo Hacia Adentro

El reordenamiento de la Administración Pública contenido en el Decreto 4.817 extensamente citado, mostró una transformación de fondo que se había ido produciendo en el país con la difusión de los ideales proteccionistas-nacionalistas, y que se reforzó con la difusión que iban alcanzando los postulados socialistas. Se trata de lo que posteriormente, desde la CEPAL, se llamó *el desarrollo hacia dentro* o aislamiento económico del país, en busca de su autarquía económica.

Al crearse el Ministerio de Fomento en 1927, éste contemplaba el Departamento de Comercio. Más tarde, en 1930 esta repartición fue transferida al Ministerio de RR.EE. como Sub-Secretaría de Comercio Exterior, originando así el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio, lo que, de alguna manera, señalaba la importancia que se le asignaba a la proyección exterior de la vida económica. Este énfasis se vio claramente corroborado durante el segundo gobierno de Alessandri y la gestión de su Ministro de Hacienda Gustavo Ross, aunque es preciso reconocer que el entramamiento del comercio mundial producido por la Gran Depresión —y agravado en Chile por la crisis salitrera— obligaba a los gobiernos a acentuar dicha preocupación.

En 1941, en cambio, la creación del Ministerio de Comercio y Abastecimientos, de tan breve vida, tradujo la menor importancia que se le asignaba al comercio internacional como recurso de superación económica del país, para acentuar el protagonismo que comenzó a adquirir el comercio y la vida económica autárquica en el pensamiento de los conductores del gobierno.

Finalmente, la creación del Ministerio de Economía y Comercio en 1942 consolidó esta nueva tendencia en el pensamiento de la época, al vincular el comercio con las instituciones de fomento económico sectorial interno del país. El organigrama de 1942 de la Administración Pública entrega un interesante testimonio de la modificación que había ido experimentando el país en aquellos años de estructuración del Estado Moderno en Chile, en sentido de privilegiar los asuntos internos en desmedro de las relaciones con el mundo exterior. También en la CORFO la inclinación hacia la

sustitución de importaciones se sobrepuso largamente a la generación de divisas mediante el fomento a producciones exportables. No fueron ajenas a esta nueva tendencia las políticas cambiaria y de intervención en el comercio exterior que se desarrollaron a partir de 1931.

Otro tanto podría decirse de la Junta de Exportación Agrícola, creada en 1930 para sostener la rentabilidad de los negocios del rubro mediante el fomento a la exportación de los saldos de producción no consumidos internamente. Es cierto que la idea de crearla para que concediera primas a la exportación de productos agrícolas se debió a que, por la crisis mundial, para los productores nacionales los precios externos habían caído a niveles ruinosos. Las primas cubrieron las diferencias entre éstos y los precios rentables. Exportando los excedentes de la producción se evitó la sobreoferta interna con su secuela de deflación, paralización y cesantía agrícola, que amenazaba sumarse a la gravísima crisis que padecía entonces la minería y que repercutía sobre la actividad económica general del país.

Mediando los años treinta la Junta de Exportación Agrícola se transformó en una eficaz institución controladora del mercado de las papas, del vino, del trigo, de la harina e, incluso, del pan, es decir, del mercado interior. En sus primeros años su labor mereció constantes elogios de parte de las diferentes sociedades agrícolas del país, por el respaldo que brindaba a esos productores para recuperar el carácter exportador de aquel sector de la economía, mientras que los molineros y los panaderos vieron en ella a un organismo maléfico que distorsionaba la libertad del orden económico interno.

En 1942 se transformó en el Instituto de Economía Agraria. Más allá de un mero cambio de nombre expresó un viraje de la institución hacia una preocupación por el comercio interno de los productos agrícolas: otro testimonio de que el interés se había ido trasladando desde el comercio externo hacia el interno: del país abierto, al país cerrado. Posteriormente, como Instituto Nacional de Comercio, INACO, y Empresa de Comercio Agrícola, ECA, esta institución continuó profundizando la línea de comercialización interna de productos agrícolas básicos, la que complementó finalmente con la de importador de esos mismos bienes cuando la producción local se hizo insuficiente.



Santiago, calle Bandera 52, edificio de la Caja de Amortización (16).

En esta misma línea hay que comprender la recurrencia a las instituciones previsionales para capitalizar o recapitalizar a las instituciones de fomento económico: éstas emitían bonos que suscribían las cajas de previsión, eludiendo el financiamiento bancario que había sido anteriormente la práctica habitual en la vida chilena. De este modo, los trabajadores, todos los imponentes del país, se vieron indirectamente forzados a financiar la actividad de los organismos de la Administración Pública, modalidad que reemplazó al flujo financiero.

Complementariamente, se desarrolló una mentalidad que se generalizó durante los años cuarenta, la que vio en el exterior, especialmente en los Estados Unidos de Norteamérica, la fuente de una 'ayuda' para el impulso de nuestra economía: una presencia externa, incluso exigible por parte nuestra, que no comprometía a exhibir resultados a cambio, y que en ningún caso llevaba a una vinculación con el mundo externo.

2. El Estado Multifacético

El rasgo más saliente de este nuevo ordenamiento lo constituye el hecho que apuntaba a que los diferentes grupos organizados del país contaran con un organismo tutelar. La idea era que el Ejecutivo pudiese ejercer la acción que frente a cada uno le correspondía —fomento o protección—, según los dictados que habían llevado a la configuración del Estado Moderno. El resultado práctico se tradujo en que cada uno de estos grupos quedó representado ante el Ejecutivo por medio de alguna institución gubernamental que resumía sus intereses, para defender sus posiciones ante el Supremo Gobierno y ante los demás.

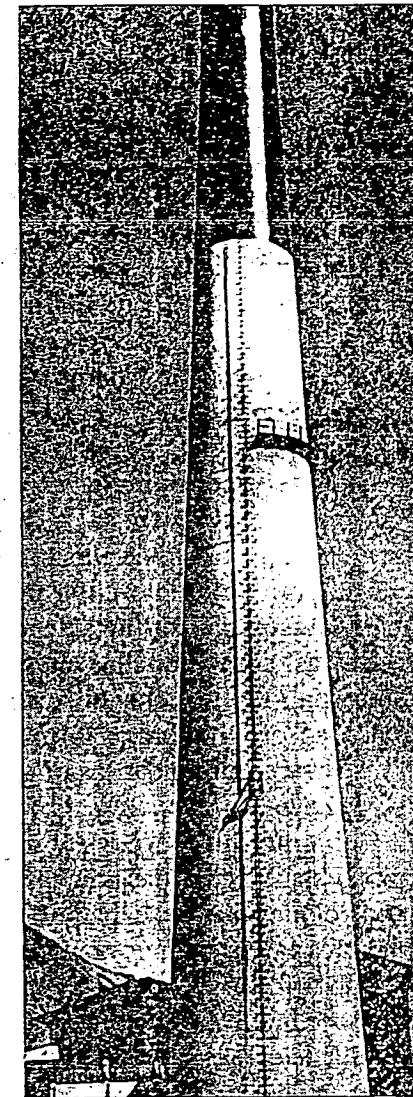
En los hechos, se terminó invirtiendo el flujo energético y vivificador que debía provenir desde la cabeza del gobierno, y fue reemplazado por otro que, surgido desde cada uno de los grupos y con el respaldo de sus respectivos organismos tutelares gubernativos, tendía a la anulación del interés general en aras de la defensa de los intereses sectoriales. Así, el creacionismo surrealista del gobierno se tornó en fomento de los intereses concretos de los grupos más fuertes y organizados de la colectividad, que sólo reconocieron un límite a sus pretensiones en las de los otros que podían ser afectados, y que poseían fuerza y organización equivalentes para oponérselos.

De este modo se fue configurando un Estado —mejor dicho Poder Ejecutivo o Supremo Gobierno— dotado de múltiples caras y múltiples voces: las diversas 'creaturas' según fuera el organismo que se expresara mediante las sanciones del Ejecutivo: decretos, resoluciones, dictámenes, créditos, subsidios, u otras múltiples formas de acción. La característica fundamental de estas expresiones está dada por el hecho que estos nuevos organismos habían sido diseñados para favorecer a algún grupo, lo que normalmente redundaba en desmedro de otros. En la sesión 201 del 21 de noviembre de 1933 de la Junta de Exportación Agrícola se informa que *«El Secretario da cuenta de que existe un decreto del Comisariato [de Subsistencias y Precios] sobre un permiso de exportación por una cantidad global de productos agrícolas. Las cantidades indicadas en el referido decreto por los diversos productos, han sido ya, casi en su totalidad, exportadas, quedando aún saldos exportables para los cuales la Junta está acordando primas. Considera oportuno solicitar del*

Comisariato la derogación del mencionado Decreto. Así quedó acordado».

Para entender este conflicto es preciso comprender que la misión de la Junta consistía en favorecer la exportación de los saldos de la producción agrícola. De este modo se pretendía lograr que los precios internos tuvieran un nivel tal, que asegurara la rentabilidad de los negocios de este rubro, y así evitar su debilitamiento y el consiguiente desempleo; el Comisariato, por su parte, intervenía para impedir esas exportaciones, de modo que la sobreoferta disminuyera los precios internos, lo que favorecería a los consumidores nacionales, principalmente urbanos.

Estas contraposiciones de intereses traspasaban las pugnas particulares de los diferentes grupos de la sociedad a las altas esferas del Gobierno, pues estos nuevos organismos actuaban como buzón receptor de inquietudes sectoriales y órgano transmisor de ellas hacia las altas esferas. A modo de ejemplo puede citarse otro conflicto suscitado en 1936 entre el Comisariato y la Junta: con motivo de la descomposición de 64,6 toneladas de carne del Comisariato almacenadas en el Frigorífico de Valparaíso, propiedad de la Junta. Aquel organismo, respaldado por el Ministro del Trabajo, le exigió una indemnización y se negó a pagar la tarifa del Frigorífico. La Junta señaló que hubo fallas de



Chimenea de la Fundación Nacional Paipote (30).

ambas instituciones, por lo que propuso compartir la pérdida, pero exigió siempre el pago de la tarifa, y acordó poner en conocimiento de los hechos al Ministro de Agricultura, señalando su disposición a someterse a un arbitraje.

Años más tarde, la Caja de Crédito Minero ofreció un interesante ejemplo de este traspaso de problemas a las altas esferas en la sesión de su Consejo del 8 de septiembre de 1947: La Caja se negaba a cancelar al Banco Central un antiguo crédito arguyendo que *entre pagar al Banco Central y paralizar las actividades de compra de minerales con grave perjuicio para la minería y el país, la Caja prefirió violentar sus compromisos con el Banco Central*, según explicó al Superintendente de Bancos. El directorio del Banco llamó la atención a la Caja por esta actitud, señalando que pondría estos antecedentes en conocimiento del Supremo Gobierno en la persona del Ministro de Hacienda. La Caja acordó conversar con el Banco Central, sin perjuicio de elevar estos antecedentes al conocimiento del Supremo Gobierno en la persona del Ministro de Economía. Finalmente éste absorbió la deuda dentro del presupuesto fiscal.

Fue así como aquellas altas esferas, normalmente el Gabinete Ministerial, redujeron significativamente su ámbito de acción, su capacidad ordenadora y formuladora de políticas, al tener que enfrascarse en dilucidar las pugnas entre grupos, apuntando hacia un *concierto de intereses sectoriales*, que actuó como un resumidero del Gobierno multifacético y multívoco: muchas caras y muchas voces. Estas últimas, las muchas voces, se expresaban normalmente en posiciones que buscaban un equilibrio o equidistancia entre las diferentes partes, camino por el cual el Ejecutivo adquirió un carácter equívoco. Todo esto hace pensar que el ordenamiento que se pensó lograr mediante las facultades conferidas por la Ley 7.200 no fue más allá de expresar la ilusión, el deseo de un orden, que permitiría crear la nueva y moderna sociedad.

Este concierto cumplió el papel de un nuevo factor de unidad nacional, el que, a diferencia de los consensos social y espiritual tradicionales, constituyó uno accidental y frágil, pues cumplía su cometido en la medida que se alcanzaren acuerdos y que ningún grupo se disparare, mediante un accionar directo, tras de franquicias o de cuotas de poder más allá de lo que los otros estuvieren dispuestos a concederle. Esto último no siempre fue fácil porque, en la medida que se dio alguna coyuntura favorable, fue difícil evitar la imposición

de aquellos que estuvieron, aunque fuere de modo transitorio, en situación favorable o poderosa frente a los otros.

3. Política y justicia administrativamente aplicadas

Estos organismos administrativos, al estar orientados a intervenir en la vida nacional para inducir el cambio acelerado —revolucionario— que se postulaba, pues ése era el espíritu del Estado Moderno y lo que expresaba su carácter de tal, fueron asumiendo un papel jurisdiccional mediante la aplicación de *sanciones* por la vía administrativa.

Este concepto de sanciones hay que comprenderlo en forma bastante amplia, ya que no se restringía sólo a acción punitiva de las penas o multas impuestas por la contravención de algún instructivo, sino también a lo estipulado en decretos, resoluciones y dictámenes emanados de ellos mismos, lo que con el tiempo fue configurando una verdadera paralegislación, con todo su cortejo de casuismo, contradicción, confusión e incertidumbre jurídica en cuanto a la norma que verdaderamente debía regir.

Se debe comprender dentro de este concepto de 'sanción' a las fijaciones de precios, el otorgamiento o no de un crédito por parte de una institución de fomento, la negativa o aceptación de una Licencia de Importación, el otorgamiento de un reajuste de salarios, de una pensión con *perseguidora* (jubilación que se reajustaba o se alzaba según fuere el comportamiento posterior de la remuneración que se pagaba a los empleados en ejercicio, en el mismo cargo que había generado dicha pensión), la fijación de múltiples tipos de cambios, o cualquiera otra forma de acción proveniente de estos múltiples y crecientes organismos, de modo que crease una nueva realidad.

Las sanciones y la paralegislación que configuraron, manifestaron esta presencia e intervención del Gobierno en la vida nacional de modo que constituyera un premio para lo que se consideraba bueno o positivo para la transformación revolucionaria a que se aspiraba, o un castigo para aquello otro tenido por inadecuado o inconveniente: una sanción que establecía la justicia de una posición o de una causa. En definitiva, la extensión de las facultades de cada institución, o creaturas del Ejecutivo, implicó una apropiación de los atributos de la soberanía popular establecida por el régimen democrático, y

señalada en la definición de la ley contenida en el Código Civil: ellas no hicieron más que materializar el contenido implícito de dicha definición. En definitiva, manifestaban la voluntad soberana mandando, prohibiendo o permitiendo.

Es preciso tener en consideración que la justicia de una causa estaba estrechamente vinculada a acciones económicas y sociales, por lo que las sanciones y su consiguiente paralegislación, desdibujaron o desplazaron el eje de lo justo, en beneficio de la materialidad económica-social que apuntaba a alcanzar un mayor nivel de vida de la población. Fue en las sanciones donde se resumió el carácter creacionista del Estado Moderno. Retomando a Vicente Huidobro, se puede afirmar que fue mediante ellas que se apuntó a *la realización de un todo*; gracias a ellas funcionó *el mecanismo de la producción de nuevas formas* que configurarían la nueva sociedad, lo que constituía la razón de ser del Estado Moderno.

Normalmente estas facultades jurisdiccionales derivaron de las leyes que crearon a los organismos o que le fueron agregadas posteriormente. Así, por ejemplo, la ley 5.107 de abril de 1932 que estableció el Control de Cambios Internacionales indicó en su artículo cuarto: *«La Comisión de Cambios estudiará los antecedentes que justifiquen la admisión del peticionario para las adquisiciones de instrumentos de cambio internacional y fijará las sumas que cada uno de ellos pueda comprar de una vez o periódicamente, dando preferencia a las peticiones que tengan por objeto adquirir en el extranjero materias primas para la industria nacional, artículos de primera necesidad, drogas y específicos»*.

El texto citado deja un amplio campo para la discrecionalidad funcionaria, o para que el organismo en cuestión dictamine su modo de proceder, el que puede ser variado posteriormente según se estime conveniente. De este modo quedaba abierta la posibilidad de numerosas sanciones a través del tiempo.

En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1935, Arturo Alessandri hizo presente otros aspectos que contribuyen a una mejor comprensión de este concepto: *«6ª.- El Gobierno continuará en la campaña tenaz que ha emprendido para abaratar el standard de vida, para reducir el precio de los artículos de primera necesidad y, si los medios de que actualmente dispone, tales como son la Junta de Exportación y el Comisariato no bastan, solicitaré de vosotros nuevas y más eficaces medidas para reprimir y castigar con*



Servicios Públicos de Talca, 1935 (16).

severidad la especulación delictuosa y despiadada que tantas veces se hace en épocas difíciles. Se facilitarán los transportes, se fomentará la pesca y el consumo de pescado, se continuará trayendo carnes congeladas de Magallanes para imponer a ese artículo un precio equitativo y justo. En resumen, se intensificarán todas las medidas que hasta hoy se han venido tomando para alcanzar el objetivo. Se estudia también con interés la regulación de los derechos de aduana relativos a las medicinas y a las telas destinadas al vestuario exclusivo de la familia obrera».

En esta forma se reforzaba, de modo expreso, la vinculación entre desarrollo material y justicia que legitimaba al Estado Moderno. El resultado práctico de esta intervención llevó a una continua expansión de las facultades jurisdiccionales del Ejecutivo en desmedro de la judicatura, faceta institucional que se sumó a la actividad política administrativamente realizada. De aquí hay que entender que lo propio de este Estado lo constituyó la expansión de las acciones administrativas, en desmedro de aquellas otras legislativas y jurisdiccionales.

La ausencia de Tribunales Administrativos, contemplados en la Constitución de 1925, para resolver las reclamaciones que se interpusieron contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas y administrativas, contribuyó a tornar más drásticas y eficaces la paralegislación y las sanciones de la Administración Pública, pues ellas carecieron de un ámbito legal preciso que debió haberles fijado el Congreso y de la jurisprudencia

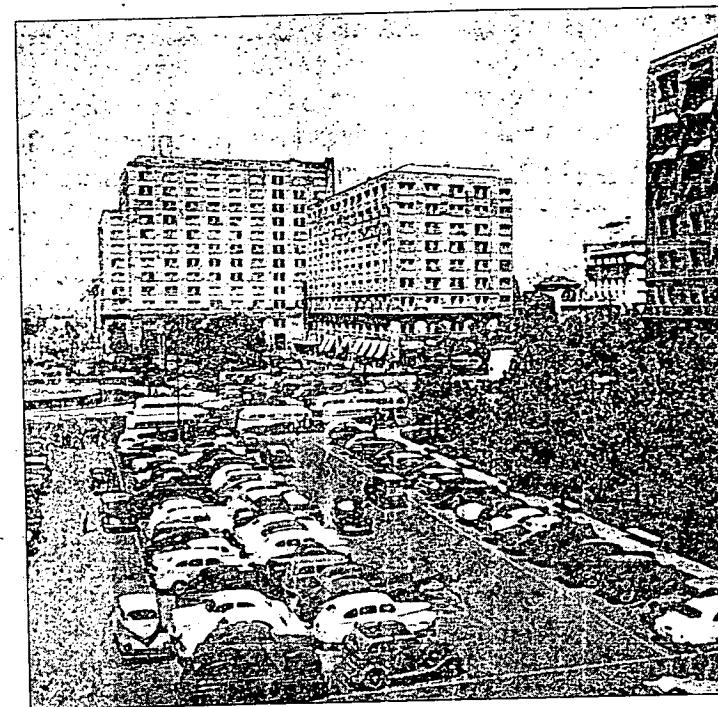
que habría emanado del Poder Judicial. La falta de aquellos tribunales dejó a dichas sanciones sin regulación en un contexto de amplitud creciente para su aplicación discrecional y arbitraria. El ensanchamiento del Ejecutivo se realizó a costa de una correspondiente disminución de la gravitación del Congreso Nacional y de los Tribunales de Justicia en la vida nacional.

4. *Los afuerinos*

Volviendo al Barrio Cívico, el carácter que fue perfilando a las creaturas del Ejecutivo explica que allí se asentaran principalmente organismos administrativos, aunque en algún momento se consultare la presencia del Congreso, enfrentando a La Moneda en el extremo sur de la Avenida Bulnes:

Esta ausencia del Poder Legislativo en dicho conjunto urbano pudo ser explicada por razones presupuestarias o, quizás más plausible, por el propio desinterés de los parlamentarios. Pero no cabe duda que configura un testimonio significativo, tanto para los órganos del Ejecutivo como para el mismo Legislativo, que el hecho de estar presente o ausente en ese lugar llamado a expresar urbanísticamente la magestad del poder les resultaba indiferente.

Otra ausencia significativa fue la de la CORFO, que encontró su asiento en la calle Ramón Nieto 920, ubicación muy discreta a pesar de encontrarse en pleno centro de la ciudad. Podría pensarse que el retraído carácter de su fundador, Desiderio García Ahumada, se había traspasado a la organización que tan decisivamente había contribuido a delinear y consolidar. Pero cabe señalar también que para la cultura organizacional de la Corporación de Fomento, marcada por el celo para custodiar su autonomía, no cabía establecerse en el Barrio Cívico como cortesano del Ejecutivo. El desenfado con que se planteó frente al Supremo Gobierno cuando se trataba de defender sus proyectos amagados por los del Ejecutivo, permite plantear el carácter testimonial de esta ausencia, en circunstancias que haber radicado sus oficinas en torno a La Moneda habría constituido un aporte muy significativo a aquel esfuerzo urbanístico.



La Plaza Bulnes en el Barrio Cívico (UCh).

5. *El concierto de los intereses sectoriales*

La realidad que surgió de las metas económicas y sociales del Estado Moderno puede ser definida como un *concierto de intereses sectoriales*. Este descansaba en la intervención creciente del Ejecutivo en la vida nacional. En torno a él, los partidos y sus parlamentarios se fueron transformando en vehículos de presiones o de tráfico de influencias que recogían el sentir de las grandes organizaciones sindicales y de los gremios empresariales. La tecnocracia del sector semifiscal constituyó también un cauce para expresar los intereses de gremios y sindicatos, con la salvedad que la burocracia de los organismos 'sociales' fue más permeable a soluciones 'políticas'. Simultáneamente, partidos políticos y tecnocracia se legitimaron en la medida que se sintieron representantes de aquellos grupos organizados, lo que no quitaba que los primeros se consideraran legitimados por el sólo hecho de sentirse los depositarios de la herencia democrática decimonónica y, los segundos, la tecnocracia,

por constituir la expresión tangible de la renovación que significaba el Estado Moderno.

En medio de este agitado mar de intereses sectoriales, la misma burocracia estatal —interferida por sus intereses grupales y por las influencias políticas— se fue convirtiendo también en un grupo más de presión, de donde derivaron atractivos beneficios para los miembros de sus más destacadas reparticiones, lo que la transformó en grupo a concertar, a la vez que agente concertante. Su discrecionalidad creciente —reflejo de la autonomía del sector semifiscal que la contagiaba y de su capacidad sancionadora— la transformó en un poderoso agente del Ejecutivo para dirimir conflictos. Pero la normalmente heterogénea filiación política (con la consiguiente transitoriedad) de sus altos mandos, le restó la necesaria neutralidad y complicó su actuar.

El Presidente de la República, a su vez, armado con las leyes de Seguridad Interior del Estado y de Zonas de Emergencia, estaba en condiciones de resolver los conflictos más agudos que pudieren presentarse, siempre que tuviera la voluntad política para ello y contare con el respaldo parlamentario adecuado. En definitiva, al observar esta pugna entre los contrapuestos intereses sectoriales, afianzados en las creaturas que los representaban, se torna difícil distinguir al órgano rector de aquellos otros regidos; más bien cabe meditar en la confusión de la maraña administrativa que se pretendió idealizar con la construcción del Barrio Cívico.

Cabe hacer notar que las FF.AA. y el Poder Judicial constituyeron dos grupos disminuidos en este juego de intereses sectoriales, en razón de la neutralidad política que les imponía el ordenamiento constitucional. La discrecionalidad de los órganos del Ejecutivo contribuyó decisivamente a esta reducción del Poder Judicial en la vida chilena.

En el caso de las FF.AA., la minimización fue parte de la política del segundo gobierno de Alessandri, quien se empeñó en eliminarlas como posible factor político, luego de su participación en los gobiernos que se sucedieron desde 1924 hasta 1932. También esa exclusión formaba parte de la estrategia alessandrista para impedir el retorno de Carlos Ibáñez a la presidencia. Se sumaba a esto el hecho que desde muy antiguo el mundo político había ignorado al mundo militar.

Esta menor capacidad para participar en el juego de intereses

por parte de los dos grupos señalados, se tradujo en una paulatina pérdida de gravitación en la vida nacional para ambos, a la vez que sus problemas fueron siendo postergados sistemáticamente, lo que trajo aparejado su anquilosamiento. Todo ello se tradujo en que aquellas instituciones se fueron encerrando en sí mismas.

Fue así como el alejamiento del mundo internacional y la multiplicidad de voces encontradas que se acomodaron en el concierto de intereses sectoriales, constituyeron facetas destacadas que caracterizaron al Estado Moderno. Para la población se manifestó también en la hipertrofia de lo administrativo y en la centralización en Santiago.

ambas instituciones, por lo que propuso compartir la pérdida, pero exigió siempre el pago de la tarifa, y acordó poner en conocimiento de los hechos al Ministro de Agricultura, señalando su disposición a someterse a un arbitraje.

Años más tarde, la Caja de Crédito Minero ofreció un interesante ejemplo de este traspaso de problemas a las altas esferas en la sesión de su Consejo del 8 de septiembre de 1947: La Caja se negaba a cancelar al Banco Central un antiguo crédito arguyendo que *entre pagar al Banco Central y paralizar las actividades de compra de minerales con grave perjuicio para la minería y el país, la Caja prefirió violentar sus compromisos con el Banco Central*, según explicó al Superintendente de Bancos. El directorio del Banco llamó la atención a la Caja por esta actitud, señalando que pondría estos antecedentes en conocimiento del Supremo Gobierno en la persona del Ministro de Hacienda. La Caja acordó conversar con el Banco Central, sin perjuicio de elevar estos antecedentes al conocimiento del Supremo Gobierno en la persona del Ministro de Economía. Finalmente éste absorbió la deuda dentro del presupuesto fiscal.

Fue así como aquellas altas esferas, normalmente el Gabinete Ministerial, redujeron significativamente su ámbito de acción, su capacidad ordenadora y formuladora de políticas, al tener que enfrascarse en dilucidar las pugnas entre grupos, apuntando hacia un *concierto de intereses sectoriales*, que actuó como un resumidero del Gobierno multifacético y multívoco: muchas caras y muchas voces. Estas últimas, las muchas voces, se expresaban normalmente en posiciones que buscaban un equilibrio o equidistancia entre las diferentes partes, camino por el cual el Ejecutivo adquirió un carácter equívoco. Todo esto hace pensar que el ordenamiento que se pensó lograr mediante las facultades conferidas por la Ley 7.200 no fue más allá de expresar la ilusión, el deseo de un orden, que permitiría crear la nueva y moderna sociedad.

Este concierto cumplió el papel de un nuevo factor de unidad nacional, el que, a diferencia de los consensos social y espiritual tradicionales, constituyó uno accidental y frágil, pues cumplía su cometido en la medida que se alcanzaren acuerdos y que ningún grupo se disparare, mediante un accionar directo, tras de franquicias o de cuotas de poder más allá de lo que los otros estuvieren dispuestos a concederle. Esto último no siempre fue fácil porque, en la medida que se dio alguna coyuntura favorable, fue difícil evitar la imposición

de aquellos que estuvieron, aunque fuere de modo transitorio, en situación favorable o poderosa frente a los otros.

3. Política y justicia administrativamente aplicadas

Estos organismos administrativos, al estar orientados a intervenir en la vida nacional para inducir el cambio acelerado —revolucionario— que se postulaba, pues ése era el espíritu del Estado Moderno y lo que expresaba su carácter de tal, fueron asumiendo un papel jurisdiccional mediante la aplicación de *sanciones* por la vía administrativa.

Este concepto de sanciones hay que comprenderlo en forma bastante amplia, ya que no se restringía sólo a acción punitiva de las penas o multas impuestas por la contravención de algún instructivo, sino también a lo estipulado en decretos, resoluciones y dictámenes emanados de ellos mismos, lo que con el tiempo fue configurando una verdadera paralegislación, con todo su cortejo de casuismo, contradicción, confusión e incertidumbre jurídica en cuanto a la norma que verdaderamente debía regir.

Se debe comprender dentro de este concepto de 'sanción' a las fijaciones de precios, el otorgamiento o no de un crédito por parte de una institución de fomento, la negativa o aceptación de una Licencia de Importación, el otorgamiento de un reajuste de salarios, de una pensión con *perseguidora* (jubilación que se reajustaba o se alzaba según fuere el comportamiento posterior de la remuneración que se pagaba a los empleados en ejercicio, en el mismo cargo que había generado dicha pensión), la fijación de múltiples tipos de cambios, o cualquiera otra forma de acción proveniente de estos múltiples y crecientes organismos, de modo que crease una nueva realidad.

Las sanciones y la paralegislación que configuraron, manifestaron esta presencia e intervención del Gobierno en la vida nacional de modo que constituyera un premio para lo que se consideraba bueno o positivo para la transformación revolucionaria a que se aspiraba, o un castigo para aquello otro tenido por inadecuado o inconveniente: una sanción que establecía la justicia de una posición o de una causa. En definitiva, la extensión de las facultades de cada institución, o creaturas del Ejecutivo, implicó una apropiación de los atributos de la soberanía popular establecida por el régimen democrático. y

LOS FERROCARRILES Y SU LEGADO EN LAS CREATURAS DEL EJECUTIVO

Mediante las empresas del Estado, y especialmente las empresas creadas e impulsadas por la CORFO, se contribuyó a materializar del modo más acabado la realidad y las finalidades del Estado Moderno, en cuanto a reorientar la marcha del país iniciada con el Movimiento Militar de 1924. El objetivo era lograr la revolucionaria modernización de la sociedad chilena. Se buscó expandir la acción del Estado —la política administrativamente realizada—, mediante la creación de empresas comerciales que actuarían al modo de servicios públicos. Sin proponérselo, ellas siguieron la profunda huella largamente marcada por la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (FF.CC. del E.) desde fines del siglo XIX.

También debe entenderse que empresas privadas impulsadas —fomentadas— por la CORFO cumplieron con este papel público: Mademsa, Madeco, Inmar, entre otras muchas. El respaldo que les otorgó la Corporación no sólo materializó los objetivos dispuestos en su ley orgánica, sino también les transmitió este decisivo papel: contribuir a la acción política mediante la acción administrativa. Se constituyeron simultáneamente en testimonio y agentes del Estado Moderno, y dieron testimonio de la nueva manera de gobernar al país y de los nuevos objetivos que legitimaron el predominio del Poder Ejecutivo en la vida nacional.

Debe entenderse que las sanciones de la CORFO en el mundo de las actividades económicas privadas, configuraron una nueva esfera de lo público, de gran eficacia como proyección del Ejecutivo en cuanto cabeza *creacionista* de la modernidad. Esta nueva esfera pública expresó notablemente los rasgos del Estado Moderno, contribuyendo en proporción muy importante a la multiplicación de las voces poderosas, a la extensión del concierto de intereses sectoriales, a la hipertrofia de la Administración Pública, a la centralización en Santiago y a la desconexión con el resto del mundo.

Esto último plantea también la posibilidad de comprender toda aquella vasta acción industrializadora como una nueva manifestación de la cultura de lo vano, que se encuentra en la base del proceso inflacionario iniciado en 1874: industrializar al país era presentarlo