

COLECCIÓN SOCIEDAD Y CULTURA

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN ESTATAL EN CHILE.

Hacienda pública y burocracia
(1817-1860)

Elvira López Taverne



EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN ESTATAL EN CHILE.
HACIENDA PÚBLICA Y BUROCRACIA
(1817-1860)

Colección
Sociedad y Cultura

© DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS. 2014.
Inscripción N° 244.486

ISBN 978-956-244-293-0 (*título*)
ISBN 956-244-071-0 (*colección*)

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Director de Bibliotecas, Archivos y Museos y
Representante Legal
Sra. Alan Trampe Torrejón

Director del Centro de Investigación Diego Barros Arana y
Director Responsable
Sr. Rafael Sagredo Baeza

Editor
Sr. Marcelo Rojas Vásquez

Diseño de Portada
Sra. Claudia Tapia Roi

Fotografía de Portada
Aduana de Valparaíso (Chile)
Dibujo de Theodore Auguste Fisquet,
litografía de Louis Philippe Alphonse Bichebois con figuras de Jean Baptiste Bayot
e impreso por Lemercier, Bernard y Cie. París, 1841. Museo Histórico Nacional

Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
Av. Libertador Bernardo O'Higgins N° 651
Teléfono: 23605283
Santiago. Chile.

IMPRESO EN CHILE/PRINTED IN CHILE

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN ESTATAL EN CHILE.

Hacienda pública y burocracia
(1817-1860)

Elvira López Taverne

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas	13
Agradecimientos	17
Prólogo	19
INTRODUCCIÓN	25
ANTECEDENTES HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS Y DEMOGRÁFICOS	35
PRIMERA PARTE FISCALIDAD. LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA	55
HACIENDA PÚBLICA Y COMERCIO. CARACTERÍSTICAS Y TRANSFORMACIONES EN EL MARCO DE LA RUPTURA COLONIAL	59
<i>Las finanzas y economía del reino de Chile en las postrimerías del período colonial</i>	60
<i>Instituciones de hacienda y sistema impositivo, antecedentes coloniales y republicanos</i>	65
Renta o estanco del tabaco	66
Casa de Moneda	68
Tribunal de Cuentas o Contaduría Mayor	69
<i>Comercio</i>	73
El comercio a fines de la Colonia, los problemas de un mercado regional pequeño y dependiente	74
La guerra de independencia y la crisis comercial	79
El comercio tras la independencia. Cambios, reestructuraciones y permanencias	81
La nueva configuración del comercio exterior	82
La consolidación de Valparaíso como <i>entrepôt</i> comercial del Pacífico	85

Crecimiento “espectacular” y desequilibrio comercial.	
La balanza deficitaria	87
La política comercial: entre liberalismo y proteccionismo, pragmatismo ante todo	90
<i>Apéndice: La inflación a comienzos del siglo XIX</i>	93
<i>Anexo</i>	95

DIFICULTADES Y DESAFÍOS.

LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA Y DE UNA FISCALIDAD INDEPENDIENTE, 1817-1829	97
--	----

<i>La hacienda en apuros: la escasez de fondos públicos y el peso abrumador del gasto en Defensa, 1817-1822</i>	100
Análisis de los ingresos del período	106
Análisis de los gastos del período	109
<i>Inestabilidad política y económica, proyectos de organización financiera en una situación de crisis, 1823-1829</i>	110
Análisis de los ingresos del período	119
Análisis de los gastos del período	121
<i>Anexo</i>	123

“ORDEN Y ESTABILIDAD”.

RECONFIGURACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA, EL PROYECTO ECONÓMICO-FISCAL CONSERVADOR, 1830-1860	127
--	-----

<i>Restablecer la confianza, el crédito y el orden: los principios que guían las reformas al sistema económico fiscal, 1830-1839</i>	128
Análisis de los gastos del período	133
Análisis de los ingresos del período	135
<i>Racionalización y eficiencia, los objetivos primordiales de la nueva fiscalidad. Estabilidad financiera, desarrollo comercial y diversificación de la inversión, 1840-1849</i>	139
Análisis de los ingresos del período	144
Análisis de los gastos del período	149
<i>El proceso de despliegue estatal, el auge económico y el fin de la austeridad fiscal (1850-1859)</i>	151
Análisis de los ingresos del período	153
Análisis de los gastos del período	158

EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN. UNA MIRADA DESDE LA LEGISLACIÓN, LAS FINANZAS PROVINCIALES Y UNA VISITA FISCAL	163
--	-----

<i>La centralización como proceso convergente. Análisis de la organización político-administrativa y de la competencia por el control de los recursos provinciales</i>	136
<i>Centralismo y organización administrativa interior, el control de los recursos locales visto desde la reglamentación constitucional</i>	165
<i>Finanzas provinciales. Las directrices económicas del gobierno observadas en una escala local</i>	169
El peso de la defensa en el gasto provincial	170
Centralismo de la inversión pública	172
<i>Discurso y reglamentación frente a la realidad local, una mirada a través de los viajeros, la correspondencia administrativa y los visitantes fiscales</i>	177
La visita fiscal de Victorino Garrido	179
Visita a la provincia de Coquimbo	180
Visita a la provincia de Chiloé	183
Visita a la provincia de Concepción	184
Segunda visita a la provincia de Coquimbo	185

SEGUNDA PARTE LA CONSTRUCCIÓN DE UN CUERPO BUROCRÁTICO	195
---	-----

BUROCRATIZACIÓN. LAS COMPLEJIDADES DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN CUERPO DE FUNCIONARIOS	201
---	-----

<i>Algunas problemáticas en torno al estatus de funcionario en el Chile del siglo XIX</i>	203
Cargos <i>ad honorem</i> , salarios, poder simbólico.	
Múltiples relaciones en la configuración de un cuerpo de empleados gubernamentales	205
La lenta construcción de una esfera civil de gobierno.	
La imbricación de las funciones civiles y militares	210
<i>Funcionarios y Hacienda. Desafíos, tensiones y conflictos en la gestión de las finanzas públicas</i>	213
La movilidad al interior de Hacienda. El surgimiento de carreras de funcionarios y la estructuración paulatina del departamento	218

Tensiones en torno a la organización burocrática local.	
El juicio contra los ministros de la Tesorería de Valdivia por malversación	222
El proceso de burocratización en la escala local.	
Tensiones y problemáticas	229
Vínculos y trayectorias al interior de la administración local	231
FUNCIONARIOS:	
REGLAMENTACIÓN, JERARQUIZACIÓN Y CARRERAS	235
<i>Desempeñarse en la administración pública. Requisitos y problemáticas relativas al nombramiento de los funcionarios</i>	236
Ciudadanía, patriotismo y lealtades	236
Competencia para el ejercicio de un cargo, conocimientos, méritos y virtudes	246
Formas de nombramientos. La convivencia de dos modos de acción	251
Algunos problemas en torno a los nombramientos	257
<i>La reglamentación: una aproximación a la práctica y funcionamiento cotidiano</i>	260
Sobre la organización interior de las oficinas	263
La realidad confrontada a la legislación	265
TOMAR EL PULSO AL PROCESO DE BUROCRATIZACIÓN.	
INDICADORES INSTITUCIONALES E INSTRUMENTOS DE CONTROL	269
<i>El sueldo. Indicador institucional y mecanismo de control</i>	269
El sueldo como instrumento de control y disciplinamiento	274
Desigualdades salariales	275
<i>Fianzas, juicios de residencia y visitas fiscales: instrumentos de control administrativo</i>	279
Fianzas	280
Juicios de residencia	281
Visitas fiscales	283
<i>Jubilación. Un ejemplo de la consolidación de un cuerpo de funcionarios</i>	284
<i>Relaciones sociales: prácticas “tradicionales” y nuevos tiempos.</i>	
<i>Los vínculos al interior de la administración colonial y republicana</i>	289

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA ORGANIZACIÓN DEL CUERPO BUROCRÁTICO, 1845-1860	301
<i>Departamento de Relaciones Exteriores</i>	303
<i>Departamento de Interior</i>	304
<i>Departamento de Justicia</i>	306
<i>Departamento de Instrucción Pública</i>	306
<i>Departamento de Hacienda</i>	307
CONCLUSIONES	315
<i>Fuentes y bibliografía</i>	321

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACG	Archivo Nacional Histórico, Colección Claudio Gay
AMH	Archivo Nacional Histórico, Fondo Ministerio de Hacienda
art.	artículo
AVM	Archivo Nacional Histórico, Colección Benjamín Vicuña Mackenna
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
Cía.	Compañía
comp	compilador
comps.	compiladores
coords.	coordinadores
D.	don
DEA	Diplôme d'Etudes Approfondies
D.F.	distrito federal
ed.	editor <i>a veces</i> editora
eds.	editores
EHESS	Ecole des Hautes Etudes
<i>et al.</i>	y otros
ERC	European Research Council
etc.	etcétera
Exmo	Excelentísimo
fj	foja
fjs.	fojas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
h	hora
<i>Ibid.</i>	allí, en ese mismo lugar
ICREA	Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats
IPC	índice de precios de consumo
IPM	índice de precios al por mayor
MAPFRE	Mutua o Mutualidad de la Agrupación de Propietarios de Fincas Rústicas de España

<i>MH</i>	Gobierno de Chile, <i>Memorias del Ministro de Hacienda</i>
<i>MI</i>	Gobierno de Chile, <i>Memorias del Ministro de Interior</i>
<i>MJCIP</i>	Gobierno de Chile, <i>Memorias del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública</i>
Nº	número
<i>op. cit.</i>	obra citada
p.	página
pp.	páginas
s/f	sin fecha
s/fj	sin foja
<i>SCL</i>	<i>Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile</i>
S.E.V.P.E.N.	Service d'Édition et de Vente des publications de l'Éducation Nationale
ss	siguientes
tons.	toneladas
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UPF	Universidad Pompeu Fabra
V.	vuestra
V.E.	vuestra excelencia
vol.	volumen
vols.	volúmenes
V.S.	vuestra señoría

A Luis Emilio Briceño

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de una tesis doctoral realizada en la École des Hautes Études en Sciences Sociales bajo la dirección del profesor Juan Carlos Garavaglia. Mi primera deuda es con él.

La investigación doctoral fue realizada en el marco del proyecto State Building in Latin America, que financió el European Research Council y se desarrolló en la Universidad Pompeu Fabra, en cuyo seno conté con el apoyo de su personal administrativo y docente, particularmente del profesor Josep María Delgado. A los colegas del equipo va también mi reconocimiento por estos años de camaradería, trabajo y viajes por nuestro continente.

Me gustaría también agradecer a los profesores Juan Pro Ruiz, Eduardo Cavieres, Josep María Delgado y Nikita Harwich los comentarios que realizaron a mi tesis doctoral y que enriquecieron esta publicación.

A lo largo de la investigación conté con el amable apoyo de Patricio Bernedo, en ese entonces, director del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En el Archivo Nacional de Chile, agradezco a Emma de Ramón, quien me facilitó siempre el acceso a los documentos de dicha institución.

Los comentarios y lectura de Jean-Paul Zuñiga, profesor de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, y de Elisa Caselli, contribuyeron a enriquecer con sus comentarios este trabajo.

La publicación de este libro se debe a la lectura y acogida que tuvo por parte del profesor Rafael Sagredo y Jaime Rosenblitt del Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Finalmente, el apoyo de mi familia y amigos resultó fundamental a lo largo de este proceso, toda mi gratitud para ellos.

PRÓLOGO

Conozco a Elvira López desde hace unos ocho años. Todavía recuerdo a la jovencita muy tímida que llegó a mi despacho en la EHESS en septiembre de 2006 con una recomendación de Jaime Valenzuela, un colega chileno que también había hecho su doctorado en la misma Escuela, y me presentó su proyecto sobre el terremoto de 1647 en Santiago. Le contesté que era evidente mi falta de conocimiento acerca del tipo de análisis enmarcado en la historia cultural que quería llevar a cabo para analizar las reacciones de la sociedad urbana santiaguina frente a ese fenómeno geológico. Elvira insistió y acepté con gusto dirigirla, pensando que era una buena forma para que yo mismo pudiera ilustrarme mejor sobre un tema que me era bastante ajeno en ese entonces. Y así fue efectivamente, pues pude ponerme al tanto de esa problemática que solo conocía en forma superficial. Elvira López pasó en 2008 su DEA, que era el equivalente del máster en la EHESS (de hecho hoy, al adoptar las directivas del plan de Boloña, se llama efectivamente Máster) con la presencia de nuestro colega especialista de la historia de Chile, Jean-Paul Zúñiga. Una publicación posterior difundió algunos de los aspectos más destacados de ese trabajo¹.

A principios de 2008, cuando me hallaba preparando mi proyecto sobre la construcción del Estado en América Latina durante los primeros decenios posteriores a la revolución de Independencia, que presentaría poco después ante el ERC y que sería desarrollado en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, le hablé a Elvira, pues me parecía que era la persona ideal para tratar el caso de Chile, ejemplo que yo consideraba indispensable incluir en ese proyecto. En efecto, Chile, como Costa Rica, constituyen dos casos muy peculiares de transición del periodo colonial al independiente sin un grave proceso de guerras civiles, como ocurre en el resto del continente. Por supuesto, y en el libro que el lector tiene en sus manos lo podrá constatar con claridad, una cosa es decir “sin un grave proceso de guerras civiles” y otra, suponer que el primer periodo posindependencia en Chile ocurrió sin tensiones ni disputas. Lircay, como los hechos de 1851 y 1859, están allí para recordarnos que las cosas fueron más complejas de lo que parecen. Esta vez fue Elvira, quien pese a alegar su conocimiento muy parcial del tema, aceptó el reto de formar parte de este proyecto sobre varios países de América Latina. El trabajo comparativo, que incluyó también a los casos de Argentina, Uruguay, Ecuador, Colombia,

¹ Elvira López, “La memoria del terremoto de 1647 en la obra de los historiadores liberales”, pp.136-64.

Costa Rica y Guatemala, fue llevado adelante por jóvenes investigadores de cada uno de esos países. Este proyecto terminó formalmente en julio de 2014, pero seguirá existiendo a través de sus dos sitios web² y, por supuesto, gracias a las futuras publicaciones sobre los distintos casos analizados.

Pero, vayamos ahora al libro. Elvira, siguiendo el camino trazado por los renovados impulsos de la historiografía chilena –que fuera comenzada a ser conocida a partir del inicio de la década de 1980 y que sigue muy activa en nuestros días (Gabriel Salazar, Eduardo Cavieres, Julio Pinto, Luis Ortega, Rafael Sagredo, María A. Ilanes y otros)– ha realizado un exhaustivo análisis de profusas fuentes de archivo, como también de una documentación impresa que muchos conocían –me refiero a las sucesivas *Memorias de Hacienda*–, pero que no había sido tratada desde esta perspectiva, para entregarnos un cuadro ampliamente renovado de la acción económica, social y política de los gobiernos chilenos desde los muy difíciles primeros años de la posindependencia hasta fines de la década de 1950. Y en especial, nos da una sólida imagen de los gobiernos pertenecientes al régimen conservador. Centralistas, autoritarios, fundados en redes familiares estrechamente ligadas entre sí (alguno de sus miembros más cultos no dudó en hablar de una especie de club de familias para referirse a ese fenómeno), cuyo núcleo seguían siendo los grandes terratenientes de la región central sumados a los comerciantes, financistas más poderosos, con una progresiva extensión hacia los empresarios mineros. La consolidación del eje burocrático y económico Santiago/Valparaíso sería clave para el futuro de este régimen. La autora muestra de qué modo la pretendida ausencia de las fuerzas militares en la formación del Estado conservador chileno es un cliché que las fuentes no confirman. En efecto, año a año, las entradas del Estado crecen, pero el peso de los gastos militares del ejército y marina como los de represión (Guardia Nacional, policía, etc.), siguen invariablemente a este crecimiento. En algunos años, esos gastos, sumados a las deudas internas y externas, tocan los niveles ya conocidos en la mayor parte de los ejemplos latinoamericanos del periodo. No parece haber aquí una excepcionalidad chilena. Además, el constante acompañamiento de las rentas estancadas y los diezmos, junto a la percepción aduanera debida por la entrada de las mercancías importadas de consumo masivo, forman un trío que también es bastante conocido en gran parte de los restantes países de América Latina durante esos años. Por lo tanto, como en los restantes casos de procesos de construcción estatal del subcontinente que se extiende hasta el río Bravo, los recursos del Estado surgen del consumo de las grandes masas de población. El papel de lo debido por las exportaciones en el conjunto de los recursos del

² El proyecto tiene dos sitios web. El primero <http://statebglat.upf.edu/>, contiene toda la información sobre las actividades realizadas y la lista de publicaciones actuales y futuras. En el segundo, <http://archives-statebglat.upf.edu/> se pueden consultar en *open acces* la mayor parte de las fuentes utilizadas por los miembros del equipo.

Estado –cuando no es inexistente, como ocurrió con las salidas de trigo en la época del *gold rush* californiano, testimonio casi risible del peso de los grupos terratenientes de la región central en el proceso de *state building* chileno– es siempre menor, configurando esa imagen tan clara de una población *que paga el palo que le pega*.

Sin embargo, cada caso tiene su desarrollo peculiar. Y el trabajo de Elvira muestra cómo durante la década de 1840 algunos aspectos de este cuadro comienzan a cambiar, haciendo que los que conducen el Estado y hablan en su nombre, como diría Guillermo O'Donnell, desplieguen las funciones estatales hacia otros horizontes como la educación, la sanidad, la higiene, etc. Una década antes que en Buenos Aires, donde los liberales tomarían el poder desde 1852 (un puñado de ellos ha pasado ya por la precedente experiencia en Santiago), parecería que el Estado sirve para algo más que ordenar y reprimir. Dado que unos son conservadores y otros liberales, observamos que, por momentos, los conservadores no lo son tanto, y que tampoco los liberales resultan ser siempre lo que parecen. Esta parte del libro termina con un cuidadoso análisis regional que apunta a mostrar los efectos de la centralización y a la vez, los vacíos de la presencia estatal apenas uno se aleja de las ciudades y villas de cierta importancia.

La segunda parte aborda otro tema, claramente ligado con el anterior, pero que presenta un perfil novedoso en la historiografía del periodo en Chile, Elvira López profundiza el análisis de la burocracia y de su papel en el proceso de construcción estatal. Vemos a través de esta segunda parte –que se complementa en forma lúcida con la primera– casi todas las cuestiones que nos preocuparon desde el inicio de nuestro proyecto sobre la construcción del Estado: el papel relevante las redes sociales y parentales que se hallan detrás de las formas de reclutamiento de la burocracia (papel siempre criticado, pero que raramente se puede dejar de lado a la hora de elegir los candidatos a un puesto administrativo), la distinción según los colores políticos –patriotas o “traidores” a la causa independentista, liberales o conservadores, etc.–, el peso de aquellos personajes que ejercen funciones estatales sin ser en realidad “funcionarios”, hasta, finalmente, la búsqueda de la competencia específica en los candidatos a los puestos más relevantes de la burocracia estatal. Sobresale, como en el resto de América Latina, el papel fundamental que representan las oficinas de hacienda como uno de los pilares de una burocracia “modernizada” y eficiente. Aquí, en los ministerios, secretarías o departamentos de hacienda, no se trata solo de mensurar el número de empleados, sino, especialmente, de evaluar si hay cambios en la estructura y funciones de las distintas oficinas, como en la calidad y la formación específica de los funcionarios (Elvira López cita una carta de junio de 1817 del ministro de Hacienda, Hipólito Villegas, en la que se refiere a su desesperada búsqueda de los mejores, diciendo “Nos hemos secado

los sesos en buscar los gefes mas aparentes”³). En efecto, esto es así dado que en las oficinas de hacienda, aquí como acullá, se hallaba la madre de todas las batallas para vencer en el estrecho camino que llevaría a la supervivencia de las nuevas naciones. Sin una hacienda eficiente, no hay recursos, sin recursos no hay fuerzas armadas que defiendan hacia afuera de sus fronteras el proceso de construcción estatal, ni jueces, ni policías o guardias nacionales que lo hagan al interior del espacio nacional. Sin eso, no hay Estado, ni nación. Es decir, no existe ese célebre monopolio de la violencia que caracteriza el proceso de construcción estatal. Los hombres que hicieron política durante el periodo más temprano de la posindependencia lo tenían muy claro. Bernardo O’Higgins afirmaba en 1820 “todos saben, que sin fondos efectivos, o crédito que los supla, no hai Ejército ni Marina, i sin estas no hai Independencia ni Gobierno”. Unos pocos años antes, en 1813, en plena guerra en el Río de la Plata, el gobernador intendente de Córdoba, diría casi lo mismo “Sin rentas ni hay ni puede haber Patria, Estado, ni Libertad”.

Ahora bien, muchos de esos intentos de reformas en búsqueda de la eficacia administrativa, como es casi inútil señalar, pocas veces daban los resultados esperados. Ello no implica que debamos desecharlos, como suele ocurrir con frecuencia en la historiografía. Para finalizar estas líneas, escuchemos a Elvira

“El estudio de los reglamentos permite también discernir las distancias entre la realidad y el discurso. El gran abismo que muchas veces se observa entre ambos no necesariamente implica que las leyes estuviesen desligadas de la realidad a la que se aplicaban, o que fueran tinta derramada en vano. Si intentamos comprender el sentido de la legislación en el marco de un proceso en desarrollo, como es la construcción estatal, las leyes se transforman en una rica fuente que nos sirve no sólo para contraponer y mostrar las distancias mencionadas, sino para comprender los objetivos políticos del gobierno y de los líderes que comandaban dicho proceso, ver hacia donde estos apuntaban. Estamos lejos de creer que únicamente nosotros podemos conmensurar la realidad y que los dirigentes la desconocían, al contrario, ellos la conocían extremadamente bien. El afán de legislar no era un intento obtuso de modelar esa sociedad concreta de acuerdo a la visión más utópica de sus objetivos”.

Esta frase es un compendio de la forma cuidadosa y a la vez, crítica que tiene el reflexivo estilo con que la autora vuelve a leer la historia de este periodo del pasado chileno. No hay dudas que Elvira López, pese a sus temores iniciales,

³ Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 16 de junio de 1817, en AVM, vol. 95, fj. 26. La palabra ‘aparentes’ en este contexto significa “los más aptos”.

ha cumplido con creces la tarea que el proyecto le había encomendado y el resultado está a la vista.

No me queda sino agradecer a Rafael Sagredo, director del Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos por haber acogido la publicación del primero de los libros producto de las investigaciones de los miembros más jóvenes del proyecto *State Building in Latin America*.

JUAN CARLOS GARAVAGLIA
ICREA research professor
Universitat Pompeu Fabra,
Barcelona
Directeur d'études, EHESS,
Paris

INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción estatal en Chile, durante la primera mitad del siglo XIX, constituye el objeto de estudio del presente trabajo y es su eje principal. La mirada se centra en la organización de la hacienda pública y en la conformación de un cuerpo de funcionarios, por entender que estos aspectos, por otra parte íntimamente relacionados entre sí, son medulares, y que un análisis minucioso puede ofrecer una perspectiva privilegiada para apreciar la *trama fina* del proceso aludido.

La formación del Estado es un tema vasto y complejo, y puede ser abordado desde una multitud de ángulos. La teoría que se ha elaborado desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales, véase la Sociología y las Ciencias Políticas, da fe de ello. Sin embargo, en cada espacio político el desarrollo del Estado ha adquirido unas características específicas, intrínsecas a su devenir histórico y lo propio ha acontecido con los Estados latinoamericanos. Es uno de los objetivos de esta investigación, por tanto, mostrar las particularidades que se dieron en esta parte del mundo⁴. Los Estados latinoamericanos evolucionaron por caminos propios, que se fueron forjando a medida que avanzaba el tiempo, adecuándose a la realidad económica, social y cultural local.

En este marco, el caso de Chile ha sido considerado excepcional. La transición de colonia a república se dio más pronto, y tuvo un desenlace menos sangriento y confuso que en el resto del continente. La guerra causó estragos, pero ya en la década de 1830 se había asentado un régimen que generó estabilidad política y crecimiento económico. Si bien es cierto que la transición fue menos dramática, a la guerra siguió un período de inestabilidad económica y política que se tiende a olvidar o a estereotipar. Estos años son testigo de los desajustes que se generan entre la realidad y el discurso. La formación del Estado no podía ser una evolución clara y lineal, y los desafíos que supondrá la organización de la hacienda y la conformación de un cuerpo de funcionarios ilustran bien las complejidades y confrontaciones que conlleva su desarrollo.

Por otra parte, el caso chileno muestra que el despliegue y afirmación del Estado no se opone a un estado de militarización ni a la existencia de un

⁴ El estado de militarización de la sociedad, los regímenes políticos caudillescos en que priman lógicas sociales “tradicionales” por sobre aquellas “modernas”, las pequeñas burocracias, subordinadas a las fuerzas militares, la preponderancia de lo militar en todas las esferas de la sociedad, entre otros, son algunas características que marcan esta excepcionalidad a la norma de los Estados latinoamericanos.

El argumento de esta excepcionalidad está explicado en Juan Pro Ruiz, “Considering the State from the Perspective of Bureaucracy: Lessons from the Latin American *Sattelzeit*”.

fuerte discurso sobre el orden como motor de desarrollo (político-económico y social), es justamente en el marco de este discurso que se genera un espacio a la administración civil de gobierno. La oposición civil-militar no es un obstáculo al desenvolvimiento del Estado, pues como muestra el examen sobre las finanzas, el crecimiento de la burocracia civil y el gasto fiscal se dan de forma paralela a una constante inversión en los ramos de defensa.

El estudio de la construcción del Estado, a partir del análisis de la organización de la hacienda pública y de la formación de un cuerpo burocrático, permite una comprensión de dicho fenómeno tanto a una escala local como universal. ¿Cuáles son las continuidades y los cambios respecto al pasado colonial? ¿Cómo se produce el afianzamiento y despliegue del Estado?, son preguntas de orden general, y que pueden iluminar algunas características de la formación de los Estados-nación en América Latina. Por otra parte, y en una escala local, las preguntas sobre: ¿qué reformas supone y cómo se organiza el gobierno tras la independencia? y ¿cómo se estructuran las bases del régimen conservador que se establece en Chile en 1830?, ayudarán a dilucidar el modelo político-económico que se impone temprano en Chile, y que genera interrogantes, alabanzas y animadversión hasta el día de hoy.

Antes de detenernos en las preguntas planteadas en el párrafo anterior, nos permitiremos una precisión de orden metodológico; la fiscalidad y la administración forman la estructura básica de cualquier gobierno. Es por ello que brindan una perspectiva privilegiada para observar los fenómenos que desencadena la ruptura con la corona española a principios del siglo XIX, y que desembocarán en múltiples casos de formación estatal.

El inicio de la guerra, y el período de campañas militares que le sigue, crea un clima de confusión en torno a la actividad y proyectos políticos, pero una cosa es cierta, se sigue recaudando y sigue operando una administración cuyas funciones básicas permiten al gobierno mantenerse en pie. El escenario bélico conlleva desestructuración en todos los ámbitos del quehacer humano (político, económico, social, cultural), pero las finanzas y la administración, aunque muy perturbadas, no se desvanecen.

Cerrado este paréntesis, nos detendremos en las preguntas antes planteadas. En primer lugar, y abordando aquellas cuestiones que se relacionan a la escala local de observación, el tema de las reformas y organización del nuevo gobierno surge de inmediato. El papel central que tiene la hacienda pública y la administración implica que de inmediato sean objeto de reformas. Los nuevos gobernantes se abocan con ahínco a transformar la administración, uno de los motivos recurrentes de las quejas contra el sistema colonial provenía de su organización. En lo concerniente a las finanzas, las primeras reformas apuntarán a la contingencia; para hacer frente a una guerra es indispensable contar con recursos.

En ocasiones es difícil seguir el hilo y reconstruir los pasos en que se va organizando el nuevo gobierno, pero este ambiente de confusión, que en

ocasiones revelan las fuentes, es producto de la inestabilidad política y económica del período que sigue a la independencia. Estos años, catalogados como “anárquicos” por los conservadores (de ayer y hoy), se abordarán a través del examen de las finanzas, de la legislación y la reglamentación. Observaremos la imbricación de la política y economía, la acentuación de la crisis y la retoolimentación que genera esta inestabilidad. No obstante, en medio de la multiplicidad de leyes, reformas y disposiciones que buscan salvar el día a día, se van sentando las bases del gobierno, de su orgánica, se debate en torno a los modelos políticos y económicos. En síntesis, en medio del bullicio se busca afianzar el Estado en construcción.

En orden general, resulta evidente reparar en que el proceso de formación estatal no surge del vacío, y en el caso de la futura república decimonónica de Chile hay elementos claros de continuidad con el pasado colonial. La perspectiva elegida en esta investigación nos permite observar las negociaciones que se dan entre aquello que se hereda y el futuro que se busca construir, las permanencias y los cambios, los elementos de la tradición y de la “modernidad”.

La teoría señala que la función básica y primera del Estado se relaciona con el control hegemónico del poder. Esto se advierte al analizar la hacienda pública durante las primeras décadas de Chile independiente; es indiscutible que la acción estatal no puede referirse solo a dicho control, y de manera lenta el Estado expande su acción a otros espacios, ejerciendo funciones que antes detentaban actores locales, como los notables o la Iglesia. A lo largo de la presente investigación veremos que desde mediados de la década de 1840 el Estado chileno experimenta un despliegue, una expansión. En materia económica este fenómeno se caracteriza por el aumento y diversificación de la inversión fiscal en áreas ajenas a la defensa, y en lo concerniente a la administración, por la expansión territorial de la acción estatal y el desarrollo institucional.

LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA

El estudio de las finanzas nos lleva a preguntarnos, ¿por qué en Chile la *transición fiscal* se dio bastante rápido? El análisis de la reorganización de la hacienda pública dilucidará la forma en que, desde los inicios de la emancipación, el Estado orientó su política a una dependencia creciente de los impuestos provenientes del comercio exterior. Nos interrogaremos por las necesidades urgentes (siendo el costo de la guerra y la defensa del territorio las más evidentes), sobre la base de las cuales se decretaron medidas para favorecer la apertura comercial. La ubicación estratégica de Chile, junto al desenlace más corto que tuvo el enfrentamiento con los realistas, favoreció el fuerte incremento de las transacciones comerciales en el puerto de Valparaíso, que desde la década de 1820 exhibe un desarrollo espectacular. Se examinará en qué medida esta reorientación es producto del agotamiento de los ingresos extraordinarios, que

en los dos primeros años de independencia fueron el sostén del erario, pues resultaba evidente que los secuestros de propiedades enemigas, imposiciones y contribuciones (voluntarias o forzosas) no se podían mantener en el tiempo. Finalmente, se analizarán los antiguos ramos de ingreso colonial: renta de tabacos, diezmos, alcabalas y almojarifazgos, para ver el lugar que ocupan en la escala de entradas, considerando que el comercio ocupará el primer puesto.

Los peligros de una excesiva dependencia de los ingresos de aduana fueron señalados desde un comienzo, pero siendo la única entrada segura y en torno a la cual había consenso (en la elite y el gobierno), no se puso en duda esta reorientación. Cabe, asimismo, señalar que dicho consenso se articuló de manera fácil, puesto que el carácter indirecto de estos impuestos hacía que su peso recayese sobre la población en su conjunto, haciendo difícil su contestación.

EL MODELO POLÍTICO-ECONÓMICO CONSERVADOR

El proceso de construcción estatal en Chile fue considerado por los contemporáneos y por la posteridad como un modelo exitoso en relación con las experiencias del resto del continente. La transición más rápida y menos convulsa que supuso pasar de colonia a república, y la temprana imposición de un modelo político que supo contener las pasiones que desató el quiebre con la monarquía, fueron vistos como ejemplares. La estabilidad y el orden que propugnaba el modelo instaurado por los conservadores en 1829 tuvieron un eco y una propaganda que contribuyeron a su mitificación. Frente a esta construcción positiva de un régimen que cuando menos resulta polémico, una indagación sobre el sistema financiero nos permite abordar desde una nueva perspectiva dicho modelo y el autoritarismo que lo caracterizó. A través de los presupuestos que presenta el Ministerio de Hacienda se pretende ver el correlato económico y financiero del discurso político. No creemos casual la fuerte capacidad de acción que demostró el gobierno cuando se vio amenazado, tanto por las revoluciones y revueltas internas como por los países vecinos.

El modelo de Estado que se instaura tras la guerra civil de 1829 se caracteriza por un acentuado centralismo. Siendo una de las razones que llevó al enfrentamiento bélico entre las provincias y la capital, este tema no resulta menor. Para responder a la pregunta sobre cómo se imbrican la gestión de los recursos locales y el nuevo esquema de administración, el fenómeno será abordado desde dos aristas: desde las finanzas, como ha sido dicho, y desde la legislación.

El centralismo que se impondrá en Chile representa una particularidad respecto al resto de las repúblicas latinoamericanas que se encuentran en procesos de formación estatal en este mismo período. Estas reflexiones nos llevan a plantear como hipótesis que la solución “centralista”, núcleo mismo del discurso y de la organización que se impone, será un instrumento clave tanto en la ejecución como en la consolidación del modelo.

Los desafíos políticos, económicos, sociales y culturales que ha debido enfrentar la sociedad chilena conllevan una crítica profunda al fuerte centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado. Por ello, el análisis de las causas que contribuyeron al éxito en la implantación de este modelo es un tema siempre vigente.

LA CREACIÓN DE UN CUERPO DE FUNCIONARIOS

La burocracia se aborda en la segunda parte de este trabajo, y resulta interesante constatar, que pese a constituir un componente fundamental del Estado, su desarrollo en la primera mitad del siglo XIX no ha generado una atención particular. Sin embargo, en las páginas que siguen veremos que detenerse en la conformación de un cuerpo burocrático permite abordar la formación estatal desde una escala y perspectiva diferentes. Fenómenos como la expansión territorial, el fortalecimiento de la acción estatal y el crecimiento institucional se manifiestan y comprenden con mayor profundidad. La consolidación de un cuerpo de funcionarios puede ser examinada como un indicador del afianzamiento del Estado.

El desarrollo del Estado es muy complejo y está lleno de contradicciones. Aproximarnos desde esta perspectiva nos permite ver la dimensión de dichas contradicciones, observar que su transcurso no es lineal, y que una lectura teleológica solo dificulta una comprensión más clara del fenómeno.

El examen de la reglamentación, la legislación y la práctica de cómo opera la incipiente burocracia, muestra que la construcción de un nuevo Estado experimenta avances y retrocesos, hay acomodación y mucho de utopía. El camino a seguir no siempre era claro, y los dirigentes fueron descartando opciones y fabricando nuevas realidades sobre la marcha. La formación de la burocracia permite apreciar las continuidades y rupturas que supuso la creación de las nuevas repúblicas latinoamericanas. Si la guerra significó un quiebre con el pasado e impuso transformaciones radicales en un primer momento, una vez terminado el conflicto bélico, los dirigentes deben construir sobre las bases socioculturales, económicas y políticas heredadas de la Colonia una nueva forma de poder político. Prima una adecuación a la realidad local, aunque siempre teniendo en la mirada el futuro al que se aspira, y que muchas veces se plasma en la legislación. Las líneas no son claras, y si, por una parte, la legislación y discurso oficial sostienen una política de ruptura con el pasado, en la práctica la realidad es siempre más compleja. Examinaremos, entonces, qué cosas cambian y cuáles perduran en todos los niveles de la administración, lo mismo en el ámbito institucional. Que existe una voluntad de transformar la realidad es un hecho que no podemos negar, pero cuando dicho ímpetu es llevado a la práctica presumimos que habrá plazos importantes.

Por otra parte, se observa que la organización administrativa y la configuración de un cuerpo de funcionarios presentan una inestabilidad y precariedad que está relacionada con la falta de equilibrio general del escenario sobre el cual ésta se asienta. Los cambios políticos que conlleva el desmoronamiento de la administración monárquica, la ruptura de la legitimidad del pacto colonial, tienen una repercusión enorme, en el ámbito de las cúpulas político-administrativas y al interior de instituciones más pequeñas. En efecto, es todo un entramado de relaciones el que se quiebra y debe ser reestructurado.

Llenar el vacío institucional que deja la independencia política de la metrópoli no resultará una tarea sencilla, y será uno de los grandes retos del proceso de construcción estatal. Una burocracia e institucionalidad independientes es el cambio de esquema que exige la ruptura con la Corona, la cual supone nada menos que dejar de ser parte de una estructura administrativa mayor. Ya no se integra el engranaje colonial, en el que se aplicaban las órdenes y reglamentos que provenían desde la metrópoli, ahora hay que organizar una administración local cuyos objetivos son distintos, hay que pensarse independientes a todo nivel. Las dificultades que experimentan los gobiernos a la hora de estructurar una política fiscal y equilibrar las finanzas, y de organizar un cuerpo burocrático capacitado, demuestra que en la práctica esto no resultó una tarea sencilla.

La creación de una burocracia independiente muestra cómo el Estado va cobrando supremacía frente a otros agentes; va incrementando sus capacidades en detrimento, por ejemplo, de las redes familiares, cooptándolas o desmembrándolas. El gobierno intenta asentarse cada vez con más fuerza, y para ello debe desarticular y controlar a las elites locales. Los reglamentos que sancionan la forma en que se nombran los funcionarios, la delimitación de las funciones, así como la construcción de un discurso sobre el individuo y sus capacidades, como requisito para desempeñarse en la administración pública, son ejemplos que ponen en relieve las tensiones y conflictos que supone la formación del Estado.

La construcción de un cuerpo de funcionarios es también el reflejo de las transformaciones políticas que se viven en el período, de los cambios sociales y culturales que trae consigo la independencia en ámbitos no necesariamente políticos. Aquellos problemas que experimentan en la práctica constituyen, a su vez, los desafíos de la configuración de un cuerpo burocrático, como la construcción y diferenciación de una esfera civil de administración, o como la apropiación del poder fáctico y simbólico por parte del Estado. Los cargos *ad honorem*, la delimitación de funciones, la legitimidad de los cargos públicos, la categorización del funcionario como individuo, son todos elementos que mostrarán en una pequeña escala las complejidades del proceso de construcción estatal.

La formación del Estado observada desde la doble óptica que hemos presentado implica trabajar con fuentes muy diversas. Por un lado, las cifras numéricas que permiten reconstruir el estado de las finanzas, el ingreso y gasto fiscal o el número de funcionarios y, por otro, todo tipo de documentos escritos e impresos. Una primera aproximación podría llevar a calificar la “información

numérica” como más fiable y objetiva, pero esto no es así. La elaboración y clasificación de las cifras es el resultado de ciertas decisiones –personales, grupales o institucionales–, y por ello deben examinarse de forma igualmente crítica que el resto de las fuentes.

El período que se aborda es un momento de fuertes transformaciones, reina un cierto “desorden” que se refleja en el ámbito de la administrativo y en la documentación. Recién en 1843 se funda la Oficina Central de Estadística, que busca obtener una rigurosidad mayor en la recolección y observación de los datos (el *Anuario Estadístico*, que publica la oficina, es una copiosa fuente de información). No obstante, la información parcial y poco metódica, los continuos errores y las interpretaciones personales que permean las fuentes, y que las autoridades buscan erradicar, contribuyen a enriquecer nuestra mirada, nos muestran el lado humano, aquello fuera de la norma, la realidad. La contraparte negativa es que estas características impiden la elaboración de series rigurosas, lo que puede explicar el poco interés de los historiadores económicos en estos años, si exceptuamos los trabajos sobre el comercio.

El desorden que evidencia la documentación concita también nuestro interés, pues es una característica intrínseca al escenario de formación estatal. Los desajustes revelan ciertas elecciones entre una multiplicidad de opciones, que, aunque descartadas en su momento, muestran lo aleatorio e incierto del proyecto de construcción estatal. Por citar un ejemplo, los primeros presupuestos que encontramos son parciales y reelaborados de forma continua, las instituciones se reagrupan bajo distintas carteras ministeriales. Instituciones que terminaron bajo la dependencia de Interior estuvieron antes bajo el alero del Ministerio de Guerra, o de Hacienda. Esta movilidad, que podría achacarse al caos, falta de experiencia o “anarquía” administrativa, evidencia que la organización de cada departamento fue evolucionando a través del tiempo, que las reacomodaciones y ensayos fueron constantes, lo que al final revela una dinámica propia al proceso que investigamos.

Es necesario destacar que el hecho mismo de elaborar memorias y presupuestos refleja una organización más racional de las cuentas públicas, y no es casual que en los años en que recién se comienzan a ordenar las finanzas no se cuente con estos instrumentos. En efecto, en las primeras décadas del siglo XIX el gasto e inversión están determinados por las necesidades inmediatas y no hay orden ni claridad en los pagos ni en los ingresos. La producción de estadística juega en dos sentidos; por una parte, refleja la organización y orden que se va imponiendo en el manejo de la hacienda pública y, por otra, su misma elaboración permite a los dirigentes un conocimiento de la realidad que antes no tenían. La creación de presupuestos supone un avance significativo, y los mismos autores de la época reparan en ello⁵.

⁵ Sobre a la importancia de los presupuestos como institución republicana, el ministro de Hacienda Diego Benavente señala que es el “único medio para que la nación soberana disponga

Al igual que en el resto de las ex colonias españolas, en las primeras décadas de independencia se observa en Chile la aparición de una multiplicidad de leyes y códigos, hay una fiebre por legislar y reglamentar todo. Si bien esto se criticará más tarde como una de las causas de la crisis política y económica de la segunda mitad de los años 1820, el afán de codificar revela un esfuerzo por reformar la realidad y dotarse de leyes acordes a los nuevos retos políticos, y es un fenómeno característico de las transiciones políticas. Si a esto agregamos la pervivencia de la legislación anterior, puesto que no se derogan las leyes ni reglamentos coloniales, el corpus se incrementa de manera notable, poniendo en evidencia que el proyecto de construcción estatal se asienta sobre las bases heredadas de la institucionalidad y legislación coloniales.

Ahora bien, si la reglamentación es numerosa, existe una enorme distancia entre lo que sancionan las leyes y cómo opera la realidad. Trabajar con estas fuentes requiere el cuidado de no caer en falsos supuestos. También se debe tener presente que para los gobernantes y autoridades la ley era un instrumento que podía moldear la sociedad. Ellos más que nadie sabían que la realidad era muy lejana al ideal que estipulaba la legislación, sin embargo, creían en su capacidad para transformarla.

Como contrapeso a la legislación y reglamentación, que sanciona un tipo ideal, en la práctica se observa que a la hora de implementar las leyes prima el pragmatismo y la acomodación. En relación con esto, los informes del visitador fiscal Victorino Garrido representan una fuente de información incomparable, pues el objetivo de su visita es describir el funcionamiento de las oficinas fiscales provinciales a las autoridades radicadas en la capital. Además de informar, él debe aplicar las reformas que estime necesarias, por lo que su texto es al mismo tiempo descriptivo y crítico.

Los relatos de viajeros, por su parte, presentan los aspectos negativos y positivos que conlleva una mirada externa. El afán descriptivo y la necesidad de comprender una realidad desconocida es un objetivo inherente a sus relatos. A este respecto, los informes consulares presentan otra perspectiva crítica. Estos informes buscan recabar y transmitir información sobre el país, en particular aquella de interés comercial, por tanto, aunque la política llama su atención, se enfocan en describir la economía local y su funcionamiento.

La correspondencia de los funcionarios, en particular aquella del Ministerio de Hacienda, resulta valiosa por su calidad y variedad. Aunque sigue un canal institucional y las formas clásicas que este tipo de comunicación conlleva, el

la inversión de los caudales públicos, y para que sus mandatarios no abusen de ellos, destinándolos a objetivos inconvenientes o a medios destructores de las libertades públicas”. Estima que debiera publicarse íntegro, “con todos sus pormenores y nombres de los empleados”, para conocimiento general, “no sólo las cantidades que se gastan y sus objetivos, sino también las calidades, aptitudes y servicios de los individuos, y para que el favor o nepotismo no usurpen al mérito su lugar”, Diego Benavente, *Opúsculo sobre la Hacienda pública en Chile*, pp. 77, 79.

carácter confidencial permite que sea un medio de expresión que cuenta con mucha libertad. Lo mismo vale para la correspondencia privada.

La prensa es utilizada a lo largo del trabajo de forma secundaria. Se recurre a los artículos de prensa para observar las reacciones que genera la labor del gobierno en la opinión pública, y la defensa que hacen los partidarios del oficialismo sobre leyes o reglamentos específicos.

Por último, cabe señalar que las fuentes, como documento material (entendiendo al documento no solo como texto), contribuyen al análisis que desarrollamos a lo largo del trabajo. En tanto que objeto, la acción de crear, de transformar y de acopiar los documentos, habla de la organización y formación del Estado. La producción de archivos y registros avanza de forma paralela al afianzamiento institucional, y no es casual el desorden y la información desprolija en los primeros años, pues se está formando y ajustando la administración. A partir de mediados de la década de 1830, cuando se afianza el proyecto estatal conservador, el gobierno incentiva de forma directa la producción de datos estadísticos, léase: catastros, censos, mapas y estadísticas comerciales. Esto da cuenta de una voluntad política, para gobernar es indispensable tener un conocimiento del territorio y de la sociedad; pero, asimismo, este conocimiento contribuye a reforzar el control del Estado sobre ese mismo territorio y sociedad, hay una retroalimentación.

Asimismo, las leyes y reglamentos destinados a organizar el cuerpo de funcionarios, y que se dictan en forma numerosa, contribuyen a generar un espacio de acción y de poder propio a la incipiente burocracia. Los empleados se desenvuelven cada vez con mayor autonomía, manejando los intersticios de la legislación a su favor. De esta manera, la reglamentación concurre de forma indirecta a consolidar el cuerpo de funcionarios.

La estructura del libro se divide en dos partes. La primera trata sobre la organización de la hacienda pública y la segunda, sobre la conformación del cuerpo de funcionarios.

En los cuatro capítulos que componen la primera parte, se examinan las características y transformaciones que sufre la hacienda pública y el comercio con el fin del régimen colonial; el desafío y los problemas que supone la reestructuración del fisco en medio de la crisis económica que sigue a la independencia; el reordenamiento de la hacienda pública bajo el proyecto político-económico conservador; y, finalmente, las características del modelo centralista impuesto tras la guerra civil de 1829.

En la segunda parte, compuesta, a su vez, de cuatro capítulos, se analizan las complejidades del proceso de construcción de la burocracia, desde una problemática más general hasta los detalles y reglamentación que rigen la vida de los nuevos funcionarios. Se presentan trayectorias de vida, se examinan los indicadores que nos permiten tomar el pulso al proceso de burocratización, para, luego, detenernos en un examen estadístico del cuerpo de funcionarios.

El análisis de la organización de la hacienda pública y la conformación de un cuerpo burocrático que emprendemos en este trabajo, busca poner en relieve los aspectos particulares, las dificultades cotidianas que enfrentaron los nuevos dirigentes, y pretende abordar los “grandes problemas” (económicos, políticos, sociales). La formación del Estado es un tema que sigue siendo de actualidad en nuestro país, y por ello creemos que este enfoque, desde una perspectiva histórica, puede contribuir a comprender el reto que supuso su creación en el pasado, cuáles fueron los principales obstáculos y cómo se fueron zanjando, al tiempo que apuntar a aquellos retos que continúan pendientes.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS Y DEMOGRÁFICOS

El siglo XVIII supuso numerosas transformaciones para Chile, esta colonia aislada y periférica reputada por la guerra de Arauco. Bajo la dirección de gobernantes capaces se reformó la administración, se crearon numerosas instituciones educativas y culturales, y se financiaron importantes obras públicas; la lejana ilustración europea se hacía sentir. La elite local, un grupo ya consolidado en estos años, tuvo una importante participación en estos proyectos de fomento y modernización.

No obstante, a fines del siglo XVIII las políticas de liberalización del comercio, las exigencias tributarias crecientes y el freno que pone la Corona a los planes que suponían un gasto local, generaron malestar entre los notables, que, por otra parte, participaban y se proyectaban cada vez con mayor entusiasmo en la administración local⁶.

En este contexto tiene lugar la crisis de 1808, y ante las noticias llegadas de la Península, se derroca al Gobernador y convoca a un cabildo abierto. Esta reunión desemboca en la creación de la primera junta de gobierno, el 18 de septiembre de 1810.

Si bien este momento es considerado como un punto de inflexión por la historiografía posterior, el proceso de construcción estatal y el de una identidad nacional recién comienza.

La Junta aseguraba la lealtad a Fernando VII y su carácter era provisorio, entretanto se convocase a un congreso. Durante la elección de los diputados provinciales, y frente al aumento de los cupos de Santiago, comienza a observarse una tensión entre la capital y las provincias. Este tema será un aspecto central en la discusión posterior en torno al modelo político que se pretende instaurar.

⁶ Alfredo Jocelyn-Holt señala que el resentimiento de los nobles locales se debe: “en primer lugar, al hecho de que efectivamente había una política -aunque un tanto frustrada- de restringir la participación local. Y segundo, esta política obstaculizaba las pretensiones hegemónicas de la elite. Ante una mayor demanda de participación local, la Corona oponía limitaciones tendientes a restringirla. El impasse resultante, con una Corona incapaz de erradicar completamente la influencia local pero sí exitosa en su afán de controlar su aumento, hería en lo más profundo las crecientes expectativas de una elite cada vez más segura de sí misma”. Alfredo Jocelyn-Holt, *La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito*, p. 107. Por otra parte, Simon Collier sostiene que la “insatisfacción generalizada” tenía su origen en que la Corona desatendía las demandas locales en busca de reformas que promovieran el progreso local, aunque este programa era exclusivamente económico y social. Simon Collier, *Ideas y política de la independencia chilena, 1808-1833*, p. 59.

Sobre el primer Congreso, cabe mencionar: “aunque la convocatoria discriminaba al bajo pueblo, era amplia y democrática respecto al vecindario criollo y español”⁷. Pese a ello, una conspiración bajo el mando de los hermanos Carrera (oficiales de ejército) lo disuelve y pide la conformación de una nueva junta. La jugada de los Carrera resulta interesante no solo porque pone de manifiesto el descontento de las provincias hacia Santiago, sino porque da cuenta de la imposición del poder fáctico y el papel preponderante que comienzan a tener los militares.

Entre las realizaciones de este primer Congreso cabe señalar la declaración de la libertad de Imprenta, la fundación del Instituto Nacional, el establecimiento de la Biblioteca Nacional y de escuelas de primeras letras. Como señala Nikita Harwich,

“Pese a las fuerzas políticas o sociales divergentes que podían existir en cada uno de los países surgidos a raíz de las guerras de emancipación ibero-americanas, había un punto clave en el que todos podían coincidir: era indispensable educar al ‘pueblo’”⁸.

Sin embargo, el estallido de la guerra dejará en el papel parte importante de estos proyectos.

A comienzos de 1813, el virrey de Perú envía un ejército a someter a los rebeldes y distintas facciones locales deben aunar fuerzas. Las disputas internas, militares y familiares, contribuirán al triunfo realista en la batalla de Rancagua (1 de octubre de 1814), y los principales líderes independentistas toman el camino del exilio en dirección a Mendoza.

Durante tres años el gobierno vuelve a manos de los realistas, período en el que se decantan rápidamente las posiciones entre “patriotas” y realistas. Como señala Simon Collier,

“fue durante los cuatro difíciles años de la ‘Patria Vieja’ que la conciencia política de la elite criolla dominante experimentó una profunda transformación”⁹.

La persecución a los disidentes es feroz, se confiscan sus propiedades y se les exilia o recluye en la isla Juan Fernández. Mientras tanto, del otro lado de la cordillera, bajo el mando del general José de San Martín se organiza el Ejército Libertador. La campaña se reanuda cuando este cuerpo cruza la cordillera y derrota a las fuerzas realistas en la batalla de Chacabuco (febrero de 1817).

⁷ Gabriel Salazar, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los “pueblos”. Militarismo ciudadano: golpismo oligárquico*, p. 104.

⁸ Nikita Harwich, “La historia patria”, p. 427.

⁹ *Op. cit.*, p. 145.

La clara preponderancia de los militares en el proceso de independencia es ya indiscutible. Bernardo O'Higgins, hijo de un antiguo gobernador de Chile y posterior virrey de Perú, es nombrado como Director Supremo (José de San Martín desistió del cargo).

El gobierno de Bernardo O'Higgins (1817-1822) se orientó a reafirmar la independencia mediante la "liberación" de Perú, pero el costo de la guerra era muy alto y la crisis de la hacienda pública no tardó en ser evidente. Por otra parte, las continuas exacciones a la clase dirigente, en forma de contribuciones, secuestros y donativos, sumados a un gobierno autoritario que atacaba la identidad cultural de la elite (abolición de títulos, blasones y mayorazgos), no tardaron en generar un profundo resentimiento.

La grave crisis económica, sumada a la pérdida de legitimidad del Director Supremo aunó a la oposición. Bernardo O'Higgins llamó a una convención para elaborar una nueva Constitución, quedando en evidencia las tensiones existentes entre el autoritarismo del Director Supremo y la voluntad de soberanía de los cabildos. La Constitución de 1822 agravó el estado de cosas al establecer el mandato del Director por seis años más. En enero de 1823 estalló una rebelión encabezada por Ramón Freire, gobernador-intendente de Concepción. Bernardo O'Higgins se vio obligado a renunciar.

El levantamiento de la provincia de Concepción y la posterior inclusión de Coquimbo mostró el rechazo de las provincias a un régimen centralista y autoritario que las despojaba de su estatus igualitario frente a la capital¹⁰. El cabildo abierto de Santiago frente al cual Bernardo O'Higgins renunció representa una medida de última instancia, pues las tropas del norte y del sur se dirigían a la capital.

Finalmente, se impuso el diálogo, se designó a Ramón Freire como jefe supremo provisorio y en agosto de 1823 se convocó a un congreso constituyente. En palabras de Gabriel Salazar, este proceso fue un "ejemplo de democracia popular". La Constitución fue redactada por el intelectual Juan Egaña, y reflejó las ideas personales de su autor, favoreciendo los intereses centralistas de Santiago. La Carta provocó profundo malestar entre los diputados de provincia, lo que llevó a su descrédito, y posterior derogación en un cabildo abierto, en la ciudad de Santiago. Nuevamente se otorgó a Ramón Freire la tarea de dar al país una institucionalidad.

La situación general del país era calamitosa: crisis económica, ocupación española de Chiloé, montoneras en el sur, hambruna, bandidaje, escases de circulante, suspensión del pago del empréstito a Londres, y conspiración de grupos favorables al retorno de Bernardo O'Higgins.

La imposibilidad de pagar a la tropa generó descontento:

"la crisis de la hacienda pública y la impotencia legislativa para resolverla reventaban militarmente en las provincias y volvían como boomerang

¹⁰ María Angélica Illanes, "El proyecto comunal en Chile (fragmentos), 1810-1891", p. 224.

político, sobre el gobierno central. De paso, debilitaba el prestigio militar del propio Freire”¹¹.

Tras una conspiración y el retiro de los diputados del Congreso, queda en evidencia el régimen federal que defienden las provincias frente a Santiago. Se constituyen asambleas populares que reconocen en Ramón Freire al Director Supremo, pero que se desvinculan del Congreso y de la capital. Así, a mediados de 1825 reinaba de facto un régimen federal, y aun cuando Santiago se oponía, no contaba todavía con el poder militar para derrocarlo.

La conformación de un nuevo Congreso, con miras a redactar una carta que plasmara en la legalidad la situación real, contó con el apoyo de todos los diputados, a pesar de que la mayoría representaba a Santiago. Pero los problemas ya citados se cernían sobre el país.

La inestabilidad política de esos años se refleja en las constantes recomposiciones del Ejecutivo, mientras que la Comisión Constituyente elaboraba un proyecto de constitución federal que se presenta a comienzos de 1827.

Se observa ya en este período la consolidación del grupo “estanquero”. Esta formación reagrupa en torno a sí algunos ministros liberales, a partidarios de Bernardo O’Higgins y a la elite “pelucona” (conservadores y terratenientes santiaguinos), todos bajo la dirección de un grupo de mercaderes vinculados al negocio del estanco, de ahí su denominación. Demás está decir que dicho grupo fue un acérrimo opositor del proyecto federal, pues propugnaba por el fin del debate político y por un gobierno fuerte y centralizado. Su oposición al gobierno se manifestaba en diatribas a través de la prensa y en la organización de motines, al tiempo que buscaba ganar militares a su causa.

En 1828, se promulga, finalmente, una constitución de carácter federal, que otorga derechos ciudadanos a un amplio segmento de la población y declara la abolición de los mayorazgos.

La insurrección de la oligarquía santiaguina no se hizo esperar, y encabezada por el general Joaquín Prieto, se rebeló frente al gobierno. El partido de los conservadores y estanqueros obtuvo el triunfo en la batalla de Lircay (17 de abril de 1830).

Tras la victoria, al tiempo que se exiló a los opositores, se realizó una purga entre los militares y los jueces de la Corte Suprema. El carácter represivo del nuevo régimen quedó en evidencia desde un comienzo. Diego Portales, cabecilla del grupo estanquero, asumió como ministro de Interior, Exterior y Guerra, y la presidencia, luego de dos dimisiones, quedó en manos del general Joaquín Prieto.

Gabriel Salazar estima que este triunfo:

“No constituyó solo la brutal imposición de un ‘orden público’ (el que ha sido aplaudido desde entonces), sino, mas que eso, un cambio radical en

¹¹ Salazar, *Construcción...*, *op. cit.*, p. 241.

los valores que caracterizaban la política criolla hasta entonces. Es decir: la sustitución violenta de una acendrada cultura cívica por el pragmatismo del poder fáctico, fraccionario y dictatorial”¹².

El gobierno autoritario instaurado por Diego Portales, que se apoyaba en un congreso de plenipotenciarios, instauró un estado policial en extremo represivo¹³. Para ello creó el cuerpo de milicias civiles, que servían de policía y de apoyo armado al régimen, en el caso de que los militares defendieran otra causa¹⁴. El abierto desprecio que el Ministro manifestaba por la ley se tradujo en continuas violaciones a los derechos civiles¹⁵ y en la suspensión de la Constitución en períodos de “crisis”.

Las ideas políticas de Diego Portales se resumen en su bien conocida carta a José Manuel Cea:

“A mí las cosas políticas no me interesan, pero como buen ciudadano puedo opinar con toda libertad y aún censurar los actos del Gobierno. La democracia, que tanto pregonan los ilusos es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República... La República es el sistema que hay que adoptar, ¿pero sabe cómo yo la

¹² Salazar, *Construcción...*, *op. cit.*, p. 368.

¹³ Incluso Simon Collier, historiador inglés moderado, señala que la represión fue el principal soporte del sistema político instaurado por Diego Portales. Simon Collier, *Chile. La construcción de una República, 1830-1865. Política e ideas*, p. 64.

¹⁴ La Guardia Cívica o Nacional, antiguas milicias cívicas coloniales, fue objeto de varias reformas. En 1828 la Constitución otorgó el derecho a sufragio a los milicianos cívicos, lo que en la práctica significó que el gobierno, mediante el control de la jerarquía de la Guardia Cívica, disponía de un electorado cautivo. Reformada por Diego Portales en 1830, se convirtió, en palabras de Sergio Grez, en “uno de los pilares de la República Conservadora”, pues permitía un férreo control social y político de los sectores populares. La Constitución de 1833 estableció la obligación del servicio de milicias, y el mismo año se decretó como gasto nacional el costo de su armamento, vestuario, cuarteles y música. En lo que se refiere a su estructura, la jerarquía estaba compuesta por miembros de la elite, que apoyaban al régimen, y en las filas se ubicaban artesanos, pequeños comerciantes, y otros de la misma extracción. En 1835 contaba con treinta y cinco mil hombres, que una década más tarde ascendían a sesenta mil. Dada la importante carga económica que suponía prestar el servicio miliciano, su reforma o abolición se convirtió en una reivindicación de la oposición. Véase Sergio Grez, *De la “regeneración del pueblo” a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1910)*; Collier, *Ideas...*, *op. cit.*, pp. 66, 68; Joaquín Fernández Abara, “Los orígenes de la Guardia Nacional y la construcción del ciudadano-soldado (Chile. 1823-1833)”.

¹⁵ Una de las famosas cartas de Diego Portales sirve de ejemplo: “Para qué carajo sirven las Constituciones y papeles, si son incapaces de poner remedio a un mal que se sabe existe!... De mí sé decirle que con ley o sin ella, esa señora que llaman Constitución hay que violarla cuando las circunstancias son extremas. ¡Y que importa que lo sea, cuando en un año la parvulita lo ha sido tantas por su perfecta inutilidad!...”, Diego Portales, “Carta de Portales a Antonio Garfias”, 6 de diciembre de 1834, p. 378.

entendiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual¹⁶.

El ministro Diego Portales desaparece temprano de la arena política, por lo que las explicaciones referentes al sistema impuesto no pueden centrarse únicamente en su persona¹⁷. Esto nos lleva a compartir la tesis de Armando de Ramón, quien sostiene que las bases en que se apoyó el régimen portaliano fueron fruto “de dos acciones operativas”:

...la primera, la formación de un equipo de hombres muy capaces que actuaron en la política chilena hasta mucho después de muerto el ministro y que disfrutaron y ejercieron una gran influencia personal completando su obra; la segunda, el hacer funcionar lo que él mismo llamó “el resorte principal de la máquina”, es decir, la autoridad tradicional, “el gobierno obedecido, fuerte, respetable, y respetado, eterno, inmutable, superior a los partidos y a los prestigios personales¹⁸.

La Constitución de 1833 fue el pilar jurídico del sistema instaurado. Esta Carta Fundamental, cuyo objetivo primordial era “mantener el orden y la hegemonía oligárquica”¹⁹, tenía un claro sesgo presidencialista. En palabras del futuro presidente José Manuel Balmaceda, hacía del jefe del Ejecutivo “un monarca sin corona”. El texto se complementaba con la nueva ley electoral que redujo de forma drástica el número de votantes (régimen electoral de tipo censitario)²⁰. Las enormes atribuciones del Presidente incluían un control directo sobre la administración pública, el aparato judicial y las Fuerzas Armadas. A esto se añadían facultades extraordinarias, que le permitían, por ejemplo, declarar estado de sitio. La única herramienta que podía frenar su poder era la aprobación del presupuesto, a cargo del Poder Legislativo. Esta norma se usó como herramienta de diálogo, pero cuando a fines del siglo XIX fue utilizada contra el presidente José M. Balmaceda, desembocó en una guerra civil (1891). Por otra

¹⁶ Diego Portales, “Carta de Diego Portales a José Manuel Cea”, Lima, marzo de 1822, p. 177.

¹⁷ Alberto Edwards, por ejemplo, sostiene que fue el genio de aquel caudillo el que logró imponer un gobierno fuerte y autoritario que logró dominar las pasiones de la fronda aristocrática chilena. Alberto Edwards, *La fronda aristocrática en Chile*.

¹⁸ Armando de Ramón, *Historia de Chile. Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, p. 73. Los personajes que refiere el autor son: Andrés Bello, Domingo Faustino Sarmiento, Manuel Renjifo, Mariano Egaña, Joaquín Tocornal, Manuel Montt y Antonio Varas, entre otros.

¹⁹ Cristián Gazmuri, “Estudio preliminar”, p. 13.

²⁰ Véase Ricardo Nazer y Jaime Rosenblitt, “Electores, sufragio y democracia en Chile”.

parte, al controlar la administración de las provincias, el Presidente controlaba el aparato electoral. El marcado centralismo de esta constitución evidenció el triunfo del centralismo oligárquico de Santiago frente a las provincias.

La figura del ministro Diego Portales y su gobierno generaron una seguidilla de sublevaciones militares, que en los años 1836 y 1837 llevaron a la llamada “guerra a muerte”. Ante la campaña de Ramón Freire, que exiliado desde Perú se dirigió a Chile, y de las sublevaciones de distintas guarniciones, el Ministro pidió al Congreso facultades extraordinarias y dictó leyes draconianas, que, entre otras cosas, permitían juicios sin apelación, consejos de guerra y fusilamientos. En paralelo, el Ministro declaró la guerra a Perú. La rebelión general finalmente acabó con la vida de Diego Portales, quien, tomado prisionero, fue ejecutado el 3 de junio de 1837.

El conflicto que desembocó en la guerra contra la Confederación Perú-boliviana (1837-1839), se justificó por los intentos de desestabilización que comportaba dicho bloque, y por su supuesta participación en el desorden interno del país. Tras una intermitente campaña, el ejército chileno se impuso frente a las tropas del mariscal de Andrés de Santa Cruz, líder de la Confederación, en enero de 1839.

El decenio de gobierno de Joaquín Prieto (1831-1841), dio paso a uno más moderado, el presidido por Manuel Bulnes (1841-1851). Durante su primer quinquenio, promovió la reconciliación nacional y puso fin a las persecuciones de los años anteriores. En este período aparece un sector de la juventud oligárquica que durante la segunda mitad del XIX conformará la oposición: “los girondinos chilenos”. Este grupo de jóvenes, educados en Europa y con ideas liberales, creará sociedades opositoras, como la Sociedad de la Igualdad, y formarán parte de los grupos liberales que se oponen a Manuel Montt (tercer Presidente conservador), en las revoluciones de 1851 y 1859²¹.

Estos años se caracterizan también por el surgimiento de un movimiento literario, enriquecido por la presencia de diversos intelectuales americanos que se exiliaron en Chile, como es el caso de Domingo Faustino Sarmiento y Vicente Fidel López. Estos autores contribuyeron al debate de ideas entre quienes defendían al gobierno, como la figura de Andrés Bello, y quienes conformaban la oposición²².

El segundo quinquenio de Manuel Bulnes provocó más resistencias. La oposición liberal unió fuerzas ante la perspectiva de que en las siguientes elecciones (1850), Manuel Montt, el Ministro más autoritario del gobierno fuese proclamado como candidato oficial. El Club de la Reforma y la Sociedad de la Igualdad se cuentan entre las organizaciones que agruparon a parte de la

²¹ Sobre los grupos de jóvenes radicales véase Cristián Gazmuri, *El “48” chileno: igualitarios, reformistas radicales, masones y bomberos*.

²² En palabras de Simon Collier, “aunque la atmosfera de este renacimiento cultural menor, fue, si no Liberal en términos partidistas, ciertamente liberal en tanto fenómeno cultural”, Collier, *Chile...*, *op. cit.* p.109.

oposición, y a través de la prensa, sus miembros comenzaron a combatir al gobierno y al posible sucesor. Los principales objetivos de los oponentes eran luchar contra el autoritarismo y centralismo del gobierno, y ampliar la libertad electoral. Sin embargo, las ideas anticlericales y el discurso igualitario, que incluía a los artesanos y a grupos de trabajadores, no resultaron gratas para la oligarquía ni el clero, por lo que tras algunos motines se declaró el estado de sitio y se disolvió la Sociedad de la Igualdad.

La situación se agravó al proclamarse la candidatura del general José María de la Cruz, intendente de Concepción, y, aunque Manuel Montt salió victorioso, estallaron revueltas en Concepción y La Serena. Las fuerzas del gobierno derrotaron a los sublevados, y se prorrogaron las facultades extraordinarias del Presidente por más de un año.

El gobierno de Manuel Montt se caracterizó por el autoritarismo, los exilios políticos y la lucha contra los liberales que se habían opuesto a su candidatura. En materia legislativa, durante su gobierno se dictaron: la Ley Orgánica de los Ministerios (1853), Ley de Municipalidades (1854), Ley de Sociedades Anónimas (1854), *Código Civil* (1855) y la Ley de Bancos (1860). En estos años se produjo un aumento notable de las exportaciones agrícolas, y se implementaron notables mejoras en el sistema de comunicaciones al interior del territorio. No obstante, el desarrollo económico experimentado en estas décadas se vio eclipsado por la situación política.

En el año 1857, un acontecimiento conocido como “la cuestión del sacristán” enfrentó al Arzobispo contra el gobierno y la Corte Suprema. La disputa se transformó en un enfrentamiento entre, por una parte, quienes defendían la independencia de la Iglesia, la curia superior y los conservadores ultramontanos y, por otra, quienes defendían la posición regalista del gobierno. El asunto terminó con la escisión del Partido Conservador, entre el Partido Nacional (que apoyaba al gobierno) y un ala tradicional, que mantuvo el apelativo Conservador. Esta división dio origen al sistema multipartidista que rige en el país hasta el presente.

Esta crisis, sumada al autoritarismo, contribuyó al creciente desprestigio político del gobierno, y ante la posibilidad de que Antonio Varas (ministro del Interior) fuese nombrado sucesor, estalló de nuevo una ola de descontento que llevó a la revolución de 1859.

En la zona centro-sur la guerra civil se manifestó en forma de montoneras y guerrillas, que fueron rápidamente derrotadas. Pero en la nortina provincia de Atacama los levantados lograron el control de Copiapó, y declararon su independencia del gobierno central. Bajo el liderazgo del empresario minero Pedro León Gallo se formó el Ejército Constituyente. Este cuerpo emprendió la marcha hacia el sur, y pese a los significativos triunfos iniciales que incluyeron la toma de la ciudad de La Serena, al final fueron derrotados.

Si bien el gobierno salió airoso, se impuso una alianza entre el Partido Conservador y el Partido Liberal, que logró llevar a la presidencia a José Joaquín Pérez.

Los momentos de crisis vividos bajo la presidencia de Manuel Montt evidencian las tensiones latentes entre el centralismo defendido por el gobierno y el regionalismo defendido por las regiones del norte y sur del país. Pese a ello, por regla general prevalece la negociación, que se ve facilitada por los múltiples vínculos (familiares y sociales) que existen al interior de la clase política²³. Los mecanismos de negociación son los que permitieron, por ejemplo, la alianza entre conservadores y liberales que llevó a José Joaquín Pérez al poder, poniendo fin a tres décadas de exclusivo dominio conservador.

La relativa estabilidad política alcanzada bajo los gobiernos conservadores contribuyó a crear una imagen “excepcional” de Chile, república que habría transitado sin grandes quebrantos entre el régimen colonial y el republicano, y donde el proceso de construcción estatal resultó en apariencia exitoso²⁴. En relación con el resto de las repúblicas latinoamericanas la transición fue relativamente más suave, pero a lo largo de este trabajo veremos que dicho proceso no estuvo exento de problemas.

GEOGRAFÍA

Chile limita al norte con el Perú
y con el Cabo de Hornos limita al sur,
se eleva en el oriente la cordillera
y en el oeste luce la costanera, la costanera.

Al medio están los valles con sus verdes
donde se multiplican los pobladores,
cada familia tiene muchos chiquillos
con su miseria viven en conventillos.
Claro que algunos viven acomodados,
pero eso con la sangre del degollado.
Delante del escudo más arrogante
la agricultura tiene su interrogante.

La papa nos la venden naciones varias
cuando del sur de Chile es originaria.

²³ Alfredo Jocelyn-Holt remarca que al estudiar la historia de los siglos XVIII y XIX se repiten los mismos apellidos, lo que muestra la interconexión entre los vínculos políticos y económicos, “una y otra vez conexiones de tipo familiar o personal ayudan a explicar alianzas políticas, intereses compartidos y resolución de conflictos. Es muy probable que la concentración de poder aquí en juego sirva para explicar el alto grado de estabilidad y continuidad que distingue a Chile durante estos dos períodos”. Jocelyn-Holt, *op. cit.*, p. 98.

²⁴ Juan Bautista Alberdi sostiene, por ejemplo: “el tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías... entre la falta absoluta de gobierno y el gobierno dictatorial hay un gobierno regular posible; y es el de un presidente constitucional investido de facultades extraordinarias que le permitan mantener el orden”. Cabe señalar que este texto lo escribía el autor desde su exilio en Valparaíso. Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*, p. 170.

Delante del emblema de tres colores
la minería tiene muchos bemoles.

El minero produce buenos dineros,
pero para el bolsillo del extranjero
exuberante industria donde laboran
por unos cuantos reales muchas señoras
y así tienen que hacerlo porque al marido
la paga no le alcanza pal mes corrido.

Pa no sentir la aguja de este dolor
en la noche estrellada dejo mi voz.
Linda se ve la patria señor turista,
pero no le han mostrado las callampitas.

Mientras gastan millones en un momento,
de hambre se muere gente que es un portento.
Mucho dinero en parques municipales
y la miseria es grande en los hospitales.

Al medio de Alameda de las Delicias,
Chile limita al centro de la injusticia.

VIOLETA PARRA

La geografía de Chile tiene una forma particular: una angosta y estrecha faja de tierra. Está flanqueado al este por la cordillera de los Andes, al norte por el desierto de Atacama y al oeste por el océano Pacífico; es decir, cuenta con fronteras naturales significativas. La delimitación territorial fue, así, resultado de las posibilidades efectivas de asentamiento en el espacio geográfico, y se mantuvo hasta la segunda mitad del siglo XIX sin variaciones.

En lo que respecta a la frontera sur, tras el levantamiento mapuche de 1698, en el que se destruyeron las ciudades españolas instaladas en territorio indígena, se estableció el río Biobío como demarcación. El fuerte de Valdivia y la isla de Chiloé, ubicados al sur de este linde, representaban asentamientos aislados.

A pesar de contar con claras fronteras naturales, durante la primera mitad del siglo XIX se desconoce la extensión del territorio. Como refiere Vicente Pérez Rosales:

“Todos los cálculos que se han hecho hasta aquí sobre su extensión aproximativa en leguas cuadradas han sido tan defectuosos como la demarcación de sus límites”²⁵.

Y en efecto, recién en la década de 1840 las exploraciones científicas encargadas por el gobierno comienzan a dar luces sobre la geografía.

La conformación de una imagen geográfica del país es un tema clave en el Chile decimonónico, pues justamente uno de los aspectos centrales del proceso

²⁵ Vicente Pérez Rosales, *Ensayo sobre Chile*, p. 23.

REPÚBLICA DE CHILE A MEDIADOS DEL SIGLO XIX



de construcción estatal es la delimitación y apropiación del territorio. Como señala Rafael Sagredo:

...la existencia y el desenvolvimiento de las sociedades, y por lo tanto de las naciones, como igualmente la práctica y el ejercicio del poder, siempre han estado determinados por factores de orden geográfico; por las concepciones e ideas existentes sobre la realidad física, económica, social y cultural que la acción de la humanidad ha generado en el territorio sobre el cual la sociedad se asienta, la nación se construye y el poder ejerce su soberanía²⁶.

La “idea” geográfica de Chile, de acuerdo con este historiador, estaría asociada al paisaje natural; el poeta Nicanor Parra apunta en el mismo sentido al afirmar que creemos ser país y apenas somos paisaje.

Esta relación es relevante para entender no solo las acciones emprendidas en la conformación de un paisaje cultural y geográfico sino, también, los procesos históricos que la sociedad chilena experimentó a lo largo del siglo XIX²⁷. Precisamente, a fines de la centuria tienen lugar la Guerra del Pacífico y la ocupación de la Araucanía, dando origen a la configuración actual del territorio nacional.

Para Eduardo Cavieres la visión geográfica del territorio se relaciona con la ocupación, pues el “*Chile histórico*”, más que remitir a una definición histórico-jurídica, corresponde al territorio poblado²⁸. En efecto, desde tiempos de la Conquista la población se asentó en la depresión intermedia longitudinal que se ubica entre la cordillera de los Andes y la cordillera de la Costa, privilegiando la zona centro-sur. La ciudad de Santiago, así como las principales villas creadas por los sucesivos gobernadores, se fundaron en este lugar (Rancagua, San Fernando, Talca, Linares, Chillán). Los puertos y algunos núcleos urbanos importantes se ubicaron en el espacio que se forma entre la cordillera de la Costa y el océano Pacífico: La Serena, Coquimbo, Valparaíso, Concepción y Valdivia.

En relación con las características productivas, desde tiempos precolombinos el norte tuvo vocación minera. Yacimientos de plata, cobre, níquel, cobalto y hierro representaron su principal recurso. En los valles se practicaba

²⁶ Carlota Casolino y Rafael Sagredo, “Representaciones y nociones de Perú y Chile en el siglo XIX”, p. 60.

²⁷ Esto no es una particularidad al caso chileno, pues como advierte Nikita Harwich, si el recurso a la historia buscaba justificar las guerras y el proceso de independencia, “...otra preocupación prioritaria sería la de precisar las bases territoriales de una nacionalidad que era aún difícil de definir de otra manera... Sería, por lo tanto, a través de la geografía que buscará definirse, en muchos casos, una identidad cuyas referencias históricas distaban aún de suscitar una valoración unánime”. Harwich, *op. cit.*, p. 429.

²⁸ Carlos Contreras y Eduardo Cavieres, “Políticas fiscales, economía y crecimiento”, p. 191.

la agricultura de pequeña escala, aunque con el desarrollo de la minería durante el siglo XIX, ésta ya no permitía el autoabastecimiento de la población. La ganadería, por su parte, estaba orientada a la crianza de bestias de carga destinadas al trabajo en las minas. Un poco más al sur, en el llamado “norte chico”, el desierto da paso a fértiles valles transversales cuyo clima favorecía el cultivo de frutales, viñas, ganadería ovina y caprina.

La macrorregión del norte se divide a mediados del siglo XIX en dos provincias: Atacama y Coquimbo. La primera correspondía al extremo septentrional, región en pleno desarrollo minero, y a cuya cabeza estaba la ciudad de Copiapó y los puertos de Huasco y Caldera. Más al sur, en la provincia de Coquimbo se ubica el puerto que lleva el mismo nombre, no lejos de la ciudad de La Serena.

Si dejamos atrás el desierto de Atacama y la región de los valles transversales, la geografía da paso al valle central, zona apodada la “cuna de Chile”. Este territorio se vio favorecido por una concentración demográfica mayor, suelos muy fértiles y un clima templado, siendo la producción agropecuaria su vocación natural²⁹.

La zona central cuenta, asimismo, con redes de comunicación privilegiadas en un tiempo en que la circulación terrestre era difícil y muy lenta. Los puertos de Valparaíso, Constitución y Talcahuano, así como los pasos fronterizos trasandinos, facilitaron la exportación de los productos y el desarrollo del comercio local³⁰.

A mediados del siglo XIX la región central se divide (de norte a sur) en las siguientes provincias: Aconcagua, Santiago, Valparaíso, Colchagua, Talca, Maule y Ñuble.

²⁹ El primer propagandista del benigno clima local fue el conquistador Pedro de Valdivia, que en una carta a Carlos V señala: “para que haga saber a los mercaderes y gentes que se quisieren venir a avencindar, porque esta tierra es tal que para poder vivir en ella y perpetuarse no la hay mejor en el mundo –dígoles porque es muy llana, sanísima, de mucho contento; tiene cuatro meses de invierno no más, que en ellos, si no es cuando hace cuarto la luna, que llueve un día o dos, todos los demás hacen tan lindo soles, que no hay para qué llegarse al fuego. El verano es tan templado y corren tan deleitosos aires que todo el día se puede el hombre andar al sol, que no le es importuno”. Pedro de Valdivia, “Carta de Pedro de Valdivia al Emperador Carlos V”, La Serena, 4 de septiembre de 1845, pp. 26-51.

³⁰ La particular geografía de un territorio que está compuesto por un 80% de montañas presenta impedimentos evidentes a las comunicaciones y circulación. A mediados del siglo XIX los sistemas de comunicaciones eran en extremo lentos y dificultosos. El camino Santiago-Valparaíso, la vía más transitada en la época, tomaba todo un día; mientras que la ruta de Santiago a Concepción podía tardar entre diez y catorce días, dependiendo de la época del año. En 1834 habían dos correos mensuales entre Santiago y Concepción, y cuatro a Coquimbo.

Las dificultades inherentes a la circulación terrestre (infraestructura y carruajes deficientes) contribuían a que se privilegiara el transporte marítimo, medio que era más seguro, rápido y, por ende, más económico. Véase Mariano Picón y Guillermo Feliú (eds.) *Imágenes de Chile. Vida y costumbres chilenas en los siglos XVII y XIX a través de testimonios contemporáneos*, Benjamín Vicuña Mackenna, *De Valparaíso a Santiago: datos, impresiones, noticias, episodios de viaje*.

La importancia de la ciudad y provincia de Santiago no se puede obviar, como menciona Vicente Pérez Rosales:

“Aunque no sea tan favorecido por la naturaleza como algunas otras partes de la república [el departamento de Santiago], no podría disputársele la supremacía que debe al mismo tiempo a su población, a su industria i a su posición política”³¹.

La preponderancia de la capital no se explica sin comprender la dimensión económica. Santiago se impuso desde la época colonial como una economía dominante sobre el resto de las ciudades, configurando, como sostiene Marcello Carmagnani, una fuerte dependencia en torno a sí³².

Si bien en un segundo plano, el puerto de Valparaíso constituye también un centro económico, demográfico y político relevante. El fuerte desarrollo que experimenta durante la primera mitad del siglo XIX será abordado en otras líneas, pero remitimos a la siguiente cita de Vicente Pérez Rosales que resume el panorama:

La ciudad de Valparaíso presenta un ejemplo patente de lo que puede llegar a ser, de un momento a otro, un miserable villorrio, cuando es impulsado por la industria i el comercio. El puerto era detestable; sus cercanías áridas. No presentaba punto alguno de localidad que se calificase apto para edificar una ciudad... Treinta i cinco años después, ha venido a ser, no solo una ciudad europea... sino tambien la ciudad mas industrial de la República, el depósito del comercio en el Océano Pacífico i una de las primeras fuentes de la riqueza de Chile³³.

El despegue comercial permitió el crecimiento del puerto y su consolidación, no solo en el ámbito local, sino como escala obligada en el circuito internacional. Se le denominó así, “la joya del Pacífico”.

Respecto a los pueblos y ciudades del resto de las provincias del Valle Central, la dispersión de la población redundó en la poca significación de los centros urbanos. Las capitales de provincia eran pequeños villorrios, y la mayor parte de los grandes propietarios vivía en Santiago. La dispersión no era un fenómeno novedoso, era un hecho contra el que los gobernadores coloniales venían luchando desde el siglo XVII, el vagabundaje y la dispersión eran considerados como trabas constantes a la producción agrícola, en una

³¹ Pérez Rosales, *op. cit.*, p. 372.

³² Marcello Carmagnani, *Les mécanismes de la vie économique dans une société coloniale, le Chili: 1680-1830*.

³³ Pérez Rosales, *op. cit.*, p. 392.

zona en que abundaba la tierra, pero escaseaba la mano de obra³⁴. Fue para combatir esta práctica, y buscando ejercer un real control político y religioso que durante el siglo XVIII se fundaron muchas de las ciudades del Valle Central. Sin embargo, el problema persiste en el período al que nos referimos.

Si nos desplazamos al sur, la ciudad de Concepción fue desde la época colonial el asentamiento urbano más significativo. Tras la conquista española estuvo siempre relacionada a la guerra contra los mapuches: su comercio y sostenimiento dependían de la economía de frontera. Desde una perspectiva política, el hecho de haber sido durante mucho tiempo residencia del Gobernador, y lugar de asentamiento del ejército español, le otorgaba una importancia estratégica clave.

Durante el siglo XIX, Concepción, al igual que el valle central, destaca por su producción agraria: cereales, vino, frutos secos y legumbres. El principal producto es el trigo, cuyo cultivo obtiene un enorme incentivo tras la apertura de los mercados de California y Australia. A partir de mediados de siglo XIX, el descubrimiento de minas de carbón y el desarrollo de la industria asociada a su explotación representa la cara minera e industrial de la región.

Si bien la provincia de Concepción representa la frontera meridional, desde la década de 1850 comienza la apropiación y colonización de tierras pertenecientes a los mapuches. La creación de la provincia de Arauco, en 1852, sigue este objetivo. La expansión de la frontera agraria se inicia de forma paulatina, la riqueza de las tierras atrae a migrantes extranjeros y locales. Las estrategias utilizadas son en un primer momento pasivas, ocupación del territorio, y las nunca abandonadas misiones religiosas; no obstante, a fines de siglo el Estado optará abiertamente por una campaña militar³⁵.

En el extremo sur del territorio se ubica la provincia de Chiloé. La Isla Grande, como se le llama, fue desde la Colonia una posición geográfica estratégica, ya que controlaba el tráfico por el estrecho de Magallanes y permitía el abastecimiento de los buques. Durante el período de Independencia fue refugio de los realistas y se libraron allí numerosos enfrentamientos. En el siglo XIX el abastecimiento de esta provincia proviene en gran medida de la producción maderera que se extrae de los bosques del interior, la zona continental de la provincia, región desconocida, pero en la que se comienza a adentrar en estos años. También se producen cereales, legumbres y frutales, el autoabastecimiento con pequeñas chacras es la norma (trigo, habas, papas).

Por último, en la zona más austral, nos encontramos con la colonia de Magallanes, cuya capital es Punta Arenas. El establecimiento de un puesto

³⁴ Sobre los dilemas de la dispersión poblacional y los problemas relacionados a ello véase Alejandra Araya, *Ociosos, vagabundos y malentretidos en Chile colonial*.

³⁵ Sobre la ocupación del territorio mapuche, la llamada “pacificación de la Araucanía” véase José Bengoa, *Historia del pueblo mapuche: (siglos XIX y XX)* y Jorge Pinto, *La formación del estado y la nación, y el pueblo mapuche: de la inclusión a la exclusión*.

de avanzada en la región, el año 1843, obedece a la política de despliegue y afianzamiento territorial. En los primeros años de su colonización el asentamiento sirvió al gobierno de puerto militar y de colonia penitenciaria. Al ser destruida en un amotinamiento durante la guerra civil de 1851, se decidió transformarla en una colonia agrícola. Su estatuto administrativo cambió y pasó a depender directamente del Presidente de la República por largo tiempo. Recién a comienzos del siglo xx adquiere el verdadero estatus de provincia.

Pese a que estos parajes aislados del extremo sur atraen la atención y dedicación del gobierno, las principales tensiones se juegan entre las tres macrorregiones: norte, centro y sur, a cuya cabeza se encuentran las ciudades de La Serena, Santiago y Concepción. Como veremos a lo largo de las siguientes páginas, el proceso de independencia, y más tarde la construcción del Estado, conllevó a un enfrentamiento entre las elites de provincia y la oligarquía santiaguina. En efecto, desde temprano los notables de provincia debieron velar por sus intereses locales, en una pugna con el gobierno central, que apoyado en la oligarquía de la capital, que propugnó siempre por un fuerte centralismo. Las características geográficas y económicas aquí descritas contribuyeron a acentuar las diferencias, ya que cada región se estructuró económicamente de acuerdo con las posibilidades históricas de sus recursos naturales. Al tener que enfrentarse al gobierno por la defensa de sus intereses particulares, muchas veces las oligarquías y notables provinciales radicalizaron sus posiciones, lo que desembocó en revueltas y revoluciones.

POBLACIÓN

Las estimaciones sobre la población de Chile durante el siglo xix son poco fiables. Existen algunos censos, pero presentan problemas estructurales: son parciales y reúnen poca información. No contemplan movimientos de población ni se distingue entre áreas urbanas y rurales, no se especifica lugar de nacimiento y no se contabiliza a los indígenas hasta los censos de 1885, 1895. Como señala Rolando Mellafe, existen por otra parte problemas de orden político, pues se incrementa la población de algunos departamentos por motivos electorales.

Las cifras que muestran un crecimiento demográfico son también puestas en duda por Markos Mamalakis. Según este autor, el crecimiento natural parece, en realidad, un aumento en el área censal, lo que se aplica tanto para el período colonial como para la primera mitad del siglo xix³⁶.

El cuadro siguiente presenta las cifras establecidas por los censos oficiales y las cifras corregidas por Markos Mamalakis.

³⁶ Markos Mamalakis, *Historical Statistics of Chile. Demography and Labor Force*, vol. 2, p. 10. Carlos Contreras y Eduardo Cavieres calculan en un 10% el porcentaje de omisión en los censos de la primera mitad del siglo xix. Contreras y Cavieres, *op. cit.*, p. 193.

Cuadro N° 1
POBLACIÓN TOTAL, CHILE 1800-1865

<i>Año</i>	<i>Estimación</i>	<i>Población Censo</i>	<i>Cifra revisada</i>
1800	600.000		
1813	660.000		
1835		1.010.332	1.111.370
1843		1.083.801	1.192.181
1854		1.439.067	1.516.387
1865		1.819.223	1.819.223

FUENTE: Mamalakis, *op. cit.*, p. 13.

Sobre la distribución territorial de la población, una referencia es el *Ensayo sobre Chile* de Vicente Pérez Rosales. Sobre la base de los censos de 1843 y 1854 el autor establece la población de cada provincia.

Cuadro N° 2
POBLACIÓN DE LAS PROVINCIAS DE LA REPÚBLICA DE CHILE
EN LOS CENSOS DE 1843 Y 1854

<i>Provincia</i>	<i>Población en 1843</i>	<i>Población en 1854</i>
Atacama	25.105	50.690
Coquimbo	78.574	110.589
Aconcagua	91.022	111.504
Santiago	207.434	272.499
Valparaíso	74.869	116.043
Colchagua	150.284	192.704
Talca	71.381	79.439
Maule	119.428	156.245
Ñuble	80.698	110.589
Concepción	91.850	110.291
Arauco		43.466
Valdivia	23.266	29.293
Colonia de Llanquihue		3.826
Chiloé	48.912	61.586
Colonia de Magallanes		153
Total	1.062.823	1.448.917

FUENTE: Pérez Rosales, *op. cit.*, pp. 233-234.

El cuadro N° 2 revela de forma clara la concentración de la población en la zona central. Tomando en cuenta estas cifras, vemos que en 1843 el 74,8%

de la población habita en las provincias del centro, un 15,4% en el sur y un 9,7% en el norte. En 1854 el 71,7% de la población habita en la zona central, un 17,6% en el sur y un 11,1% en las provincias del norte.

La provincia más poblada es Santiago, donde se concentran un 19,5% de los habitantes. Según Diego Barros Arana, de acuerdo con el censo de 1843, el departamento de Santiago contaba con 95.795 habitantes (8,8% de la población total), cifra que según el mismo historiador debe aumentarse en un diez o quince por ciento. Así, su población urbana alcanzaría entre sesenta y setenta mil habitantes.

Valparaíso, la segunda ciudad más importante durante el siglo XIX, contaba según el censo de 1843 con 30.826 habitantes, un 2,8% del total (Diego Barros Arana corrige a cuarenta mil).

Durante el período estudiado la mayor parte de la población habita en las zonas rurales, siendo la dispersión la principal característica. De acuerdo con las cifras de Markos Mamalakis, en 1865 la población rural representa un 71,4%, y la población urbana un 28,6%³⁷.

Respecto a los residentes extranjeros en Chile las cifras no son tan significativas como en otros casos latinoamericanos. En 1854 alcanzan los 19.669 habitantes. Los “argentinos” son el grupo más significativo (10.551 habitantes), seguido por los ingleses, (1.940) y los “alemanes” (1.929).

La revisión de las características demográficas de la población pone de manifiesto algunos aspectos relevantes en relación con el proceso de construcción estatal. En primer lugar, el centralismo. La opción política que se impone tras la guerra civil de 1829 se apoya en la concentración de población de la zona central. Esta concentración tiene repercusiones indiscutibles en materia económica, social y cultural. En efecto, las principales ciudades se ubican en esta región, y el comercio y producción local se ven estimulados por la cercanía de Valparaíso, centro financiero y comercial del país.

Sin embargo, la población rural sigue siendo mayoritaria, y su carácter disperso dificulta el acceso de los habitantes a los servicios mínimos que entrega el gobierno en aquellos años.

Si tenemos en cuenta las características geográficas antes descritas y la distribución demográfica, no resulta extraño que la presencia del Estado en las primeras décadas del siglo XIX se reduzca a las grandes ciudades y sus espacios aledaños. La presencia del poder público se limita, así, a un espacio muy circunscrito, aunque lenta y gradualmente el Estado irá expandiendo su esfera de acción, en un proceso que implica, en paralelo, un despliegue territorial e institucional.

³⁷ Mamalakis, *op. cit.*, p. 402.

PRIMERA PARTE

FISCALIDAD. LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA

*Porque conozco, i todos saben, que sin fondos efectivos,
o crédito que los supla, no hai Ejército ni Marina,
i sin estas no hai Independencia ni Gobierno.*

Bernardo O'Higgins³⁸

La organización de la hacienda pública es una de las primeras labores a las que se aboca el gobierno tras la independencia. Si el dinero y las finanzas son el nervio de la guerra, como decía Cicerón, también son el centro en torno al cual se articula el gobierno en tiempos de paz. El estudio de la política fiscal es, por ello, clave para comprender la organización de la hacienda pública.

En el caso chileno, desde un comienzo este departamento se estructura en torno a las políticas de gasto que supone la guerra de Independencia. Sin mucha experiencia en el manejo del erario, los encargados de la hacienda deberán gestionar el manejo de los escasos recursos con que cuentan para sufragar enormes costos, y es a partir de la práctica misma que se irá conformando la política fiscal y la teoría que la acompaña³⁹.

Por definición, la política fiscal es aquella que se ocupa de la configuración de los presupuestos de Estado, del gasto público y los impuestos, y dado que las primeras preocupaciones de los gobernantes en materia de hacienda fueron estos temas, en las páginas que siguen presentamos las principales directrices que guiaron la política fiscal, lo que permite ver cómo esta estuvo determinada por la situación política nacional y por los vaivenes del comercio internacional.

De aquí se desprende la importancia de un análisis del gasto e ingreso público, observando las tendencias primordiales. Siempre en relación con este eje de análisis, repararemos en las reformas que se ejecutan en materia de hacienda, y que repercuten directa o indirectamente en la política económica.

³⁸ "Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado", Santiago 15 de mayo de 1820, p. 72.

³⁹ La relación entre la organización de las finanzas y la guerra ha sido estudiado para otros casos latinoamericanos. Véase Tulio Halperín Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)*; Tulio Halperín Donghi, *Revolución y Guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*; Juan Carlos Garavaglia, "Algunos aspectos preliminares acerca de la "transición fiscal" en América Latina: 1800-1850"; Miguel Ángel Centeno, "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America".

En efecto, el proceso de configuración de una institucionalidad de hacienda y de su planta de empleados está directamente relacionado con la organización y puesta en marcha de una política fiscal independiente. Todos los reglamentos y reformas tienen como objetivo fundamental incrementar las entradas de las arcas fiscales, regular la percepción de derechos y controlar la inversión pública.

Es necesario destacar, asimismo, que la política comercial está vinculada de manera directa con la política fiscal. Si el pragmatismo guía los dictados económicos en lo referido al gasto público, y este está determinado por los ingresos, los reglamentos comerciales que liberalizan o restringen el comercio obedecen a este mismo pragmatismo.

Tras la independencia se observa una reconfiguración de las finanzas, y el análisis del gasto e ingreso público permite examinar ciertas características que resultan significativas. Respecto a las entradas, a partir de 1820 destaca la creciente dependencia de los derechos de aduana, en particular de los impuestos a las importaciones. De esto resultará que el principal medio de engrosar el tesoro público sea estimular el desarrollo del comercio y, en consecuencia, los reglamentos comerciales y las reformas institucionales a las oficinas de hacienda, apuntan justamente a mejorar la eficiencia en la percepción de los derechos de aduana. Esta articulación de la política comercial nos lleva a sostener que en esta materia, como veremos, predomina el pragmatismo, consecuencia directa de la configuración fiscal de la joven república.

En la nueva reconfiguración el peso impositivo recae sobre la población en su conjunto, pues el núcleo de los ingresos proviene de los impuestos indirectos, derechos de aduanas y de los impuestos al consumo, estancos. Como sabemos, los impuestos indirectos y aquellos que gravan el consumo afectan a la población en forma muy desigual. Si bien hay intentos por establecer algún tipo de contribución directa (Bernardo O'Higgins recurrió a contribuciones y empréstitos forzosos como medida de urgencia), las elites en el poder no facilitan la tarea de autoimponerse, como no resulta difícil de adivinar. Como señala Juan Carlos Garavaglia:

“No existía ni la fuerza social necesaria frente a los grupos dominantes (por otra parte, con frecuencia, estos sectores regían en primera persona el Estado), ni los recursos administrativos ineludibles para poner en práctica los mecanismos concretos para hacer efectivo a este sistema impositivo...”⁴⁰.

Concerniente a la inversión, la defensa constituye el principal objetivo, la guerra, que no está ganada del todo, se extiende en las campañas contra los reductos realistas de la zona sur, y luego en la campaña de Perú. Este considerable gasto pone en tela de juicio la difundida “transición pacífica” del

⁴⁰ Garavaglia, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, p. 160.

caso chileno⁴¹, pues, aunque en la década de 1820 se mantienen las campañas militares contra los realistas, tras la guerra civil de 1829 las asignaciones militares no disminuyen, y se mantiene una fuerte inversión en defensa durante todo el período estudiado⁴².

En paralelo, a partir de mediados de la década de 1840 y en la década de 1850, se observa un proceso de despliegue estatal. Hay una diversificación en el gasto fiscal, un creciente porcentaje de la inversión se destina a obras públicas, beneficencia, educación y cultura. El marcado aumento del gasto en el departamento de Interior y de Educación, la expansión territorial de las instituciones y administración, y la creación de nuevas instituciones de educación y cultura evidencian este proceso.

El análisis conjunto de los ingresos y gastos fiscales en cada período permite, por consiguiente, comprender las políticas propulsadas por el gobierno, y ver de qué modo el manejo de la inversión y las rentas son indisociables, máxime en un país cuya economía depende del comercio exterior. Como veremos, lo que prima es un pragmatismo, que de acuerdo con las ideas en boga, intenta justificar medidas “coloniales” o de “antiguo régimen”, pero que son indispensables para mantener la estabilidad económica, *leit motiv* conservador.

Tras analizar el gasto e ingreso público, abordaremos desde una perspectiva económica el fenómeno del centralismo. Este enfoque permite tratar otros aspectos de la configuración del modelo centralista impuesto por los gobiernos conservadores. La articulación estrecha que se da entre la reglamentación jurídica y económica, muestra que hay una clara intención política que fomenta el control de los recursos locales desde el centro. Una de nuestras hipótesis es que se da un proceso de retroalimentación, que permite el afianzamiento del proyecto conservador mediante este control económico y la implementación de un modelo administrativo interior centralizado.

En efecto, el socavamiento de la soberanía popular fragiliza las instituciones de representación local, como las asambleas provinciales, que tenían entre sus funciones velar por los recursos económicos. La implantación de un sistema centralista en el cual el Presidente de la República ejerce una dominación

⁴¹ La historiografía decimonónica liberal contribuyó a crear esta imagen según la cual el caso chileno de transición de la dominación colonial a la republicana es ejemplar, puesto que el período de enfrentamientos fue muy breve. Si bien es cierto que las campañas contra los realistas tuvieron un pronto desenlace, los conflictos internos (guerras civiles, rebeliones) no fueron ajenos, y los conflictos externos tampoco (guerra contra la Confederación Perú-boliviana, guerra contra España). La comparación con el caso de Argentina o Venezuela puede llevar a minimizar los efectos que tuvo en Chile la ruptura con la Corona, no obstante, el proceso de construcción estatal no estuvo exento de conflictos, muertes, destierros, en fin, de los flagelos de la guerra.

⁴² Este alto gasto es una de las posibles explicaciones de la potencia militar que despliega el gobierno chileno frente a sus enemigos; internos, a quienes derrota en las sucesivas guerras civiles de 1851 y 1859; y externos, en la guerra contra la Confederación Perú-boliviana en 1837, y en la Guerra del Pacífico en 1879.

vertical sobre todas las autoridades locales (intendente, gobernador, delegado) permite al centro controlar los recursos provinciales, y al electorado, lo que redundó en un congreso favorable, por no decir nombrado por el mismo gobierno. Por otra parte, la Constitución de 1833 otorgará al Ejecutivo tareas de fiscalización económica que antes ejercían instituciones de representatividad local o las mismas cámaras.

Este proceso de centralización se observa también en la imposición en el ámbito local de las directrices que establece la política fiscal dictada desde Santiago. Los objetivos del gasto siguen siendo la defensa, el control y el mantenimiento del orden público.

Finalmente, el estudio desagregado de los presupuestos muestra la consolidación del eje Santiago-Valparaíso, cuya primacía económica se hace evidente. La inversión destinada a estas dos provincias contribuye a fortalecer el centralismo propulsado por los conservadores.

La periodización que proponemos busca que las etapas de análisis coincidan con momentos políticos que tengan cierta homogeneidad en lo que refiere a la política fiscal. Es evidente que algunos períodos resultan más complejos que otros, por ejemplo, la agitación política que sigue a la Independencia y a la renuncia de Bernardo O'Higgins. La inestabilidad política, sumada a la crisis económica de esos años, tienen como consecuencia la implementación de medidas que muchas veces son contradictorias. Los ministros del despacho de Hacienda se renuevan con frecuencia, producto de la misma crisis que afecta al erario, contribuyendo a la inestabilidad económica. Por otra parte, tras la guerra civil de 1829 se experimenta cierta continuidad, pues desde un comienzo se sientan las bases de la política económica y fiscal que se seguirán en las décadas siguientes. En ambos casos la periodización es compleja, sin embargo, cada administración intenta poner en práctica ciertas directrices generales en materia fiscal, lo que permite establecer la coherencia de la división temporal propuesta.

HACIENDA PÚBLICA Y COMERCIO. CARACTERÍSTICAS Y TRANSFORMACIONES EN EL MARCO DE LA RUPTURA COLONIAL

*La legislación i el espíritu del coloniaje han ejercido i mantienen sobre el país un predominio estenpo que no se conoce lo bastante i que casi no ha sido estudiado...
Con la emancipación, arrancamos de nuestras ciudades el escudo de Castilla; pero no arrancamos de nuestras almas las tendencias, las preocupaciones, ni en su mayor parte, la organización económica que nos fué impuesta.*

Miguel Cruchaga⁴³

Cuando enunciamos el objetivo de nuestro estudio, la organización o conformación de la hacienda pública, surge de inmediato la pregunta sobre qué es lo que entendemos por hacienda pública. En estas páginas, dicho término designa las dos realidades que define el *Diccionario de la lengua española*; en primer lugar:

“Departamento de la Administración Pública que elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos y coordina y controla los gastos de los diversos departamentos”

y, en segundo:

“Conjunto de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole regidos por el Estado o por otros entes públicos”.

Cuáles son las instituciones que en la época componen esta rama de gobierno, en tanto la primera definición, y cuáles son las rentas, impuestos y bienes que suponen la segunda acepción, son preguntas que buscamos responder en este apartado.

Por otra parte, como señala Miguel Cruchaga en el epígrafe, el estudio de la estructura de las finanzas y hacienda colonial es fundamental para comprender los desafíos que supuso la nueva organización, al tiempo que aclara las posibilidades reales de acción de los encargados de las finanzas una vez roto el vínculo con la monarquía y el resto de las colonias (ya sea porque estuviesen “liberadas” o porque el contexto de guerra afectó directamente el tráfico comercial y los intercambios con el resto de ellas).

⁴³ Miguel Cruchaga, *Estudio sobre la organización económica y la Hacienda pública de Chile*, p. vii.

LAS FINANZAS Y ECONOMÍA
DEL REINO DE CHILE
EN LAS POSTRIMERÍAS DEL PERÍODO COLONIAL

Sobre la organización de la hacienda en el territorio americano los estudios son numerosos⁴⁴. Sin embargo, es necesario remarcar que una de las particularidades del funcionamiento de la economía de las colonias españolas era la mutua dependencia e interconexión que existía entre ellas. Como afirman Regina Grafe y Alejandra Irigoin:

“The system of fiscal redistribution between treasury districts served its purpose from the point of view of the Spanish empire. It Funded military defense, kept the empire self-sufficient, aligned local elites’ interests with those of the Crown by fostering economic growth, and made different parts of the colonies dependent on one another”⁴⁵.

El caso de Chile es ilustrativo en este sentido, territorio de frontera, una de las colonias más pobres del imperio, y en “guerra permanente”, su defensa tuvo que ser asumida desde Lima. La organización de un ejército permanente de frontera fue financiado desde la capital virreinal mediante el envío de un real situado. El situado operó como dinamizador de la economía local, puesto que inyectaba dinero y estimulaba el comercio interno⁴⁶.

Pero si las autoras mencionadas ponen su atención en los flujos de circulación proveniente de las cajas reales, el flujo comercial es otro punto central. Nuevamente, en el caso chileno, la dependencia comercial respecto a Perú es un fenómeno característico de la economía local. La subordinación al mercado peruano se manifiesta en dos aspectos: es el principal destino de la producción local y el transporte está controlado por los mercaderes limeños, que imponen precios desventajosos a los productos locales.

Estas características del comercio y funcionamiento de la economía local, que abordamos en detalle en el apartado siguiente, permiten dimensionar el cataclismo que significó la ruptura y guerra contra la metrópolis. Resulta claro que las opciones que se privilegian en el proceso de reestructuración de las finanzas están en directa relación con las posibilidades que en ese momento

⁴⁴ La bibliografía sobre el tema es muy extensa, destacamos como marco general las siguientes obras: Ruggiero Romano, *Mecanismo y elementos del sistema económico colonial americano, siglos XVI-XVIII*, Carnagnani, *Les mécanismes...*, *op. cit.*; Carlos Sempat Assadourian, *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico* y Carlos Marichal, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*. Para un panorama de la política colonial durante el siglo XVIII véase Josep Fontana y José María Delgado, “La política colonial española: 1700-1808”.

⁴⁵ Regina Grafe y M. Alejandra Irigoin, “The Spanish Empire and its legacy: fiscal redistribution and political conflict in colonial and post-colonial Spanish America”, p. 260.

⁴⁶ Véase Álvaro Jara, *Guerre et société au Chili*.

imponía la guerra. La temprana inserción de Chile en el comercio mundial y la organización de un sistema financiero que depende del comercio exterior es también un resultado de las circunstancias, y puede ser visto como una de las posibilidades reales de “salvar” la hacienda en momentos de crisis. Por otra parte, el temprano consenso generado en torno a las directrices de la política fiscal, y que permitió superar relativamente rápido el estado calamitoso de la hacienda pública tras la guerra, puede ser leído, asimismo, como una medida de urgencia frente a un mal mayor.

La reconstrucción de las finanzas durante los últimos años del período colonial es una labor muy compleja, en el caso chileno solo se cuenta con estudios parcelados que abordan ciertas rentas. El único estudio global es el de John TePaske y Herbert Klein, quienes recopilaron los datos de las cajas reales de Santiago, Concepción y Chiloé en el tercer volumen de su conocida obra sobre las cajas reales del imperio español. Para el caso de Santiago contamos, además, con el artículo de Mauricio Folchi y María del Mar López, quienes corrigieron las cifras de TePaske y Klein para el siglo XVIII⁴⁷.

La dificultad de la reconstrucción radica en lo confuso del entramado impositivo. En primer lugar, por la cantidad de partidas que lo componen (doscientas partidas), y dado la forma en que se encuentran organizados: diferentes libros, contabilidad doble. Sobre el primer punto, Mauricio Folchi y María López señalan que la multiplicidad se debe a que los impuestos cambiaban de nombre en función del destino que se les daba, y que pese a la cantidad de partidas enumeradas, a fines del XVIII se recaudaban poco más de cincuenta⁴⁸. No obstante, estos autores señalan que a partir de 1786 hubo una sistematización del sistema impositivo, y se clasificaron las rentas en real hacienda, ramos particulares, ramos ajenos, atrasos y deudas.

Las cifras que presentamos en el cuadro N° 3 corresponden a los ingresos netos de la caja real de Santiago. No se contabilizan las existencias ni reintegros, puesto que como señalan Mauricio Folchi y María López, esta práctica es el principal motivo del significativo y engañoso aumento de los ingresos que se observa a fines del siglo XVIII.

⁴⁷ John TePaske y Herbert Klein, *The royal treasuries of the Spanish American empire*, vol. 3: Chile and the Rio de la Plata; Mauricio Folchi y María del Mar López, “Los ingresos de la real Hacienda en la Caja Real de Santiago de Chile, 1700-1810”.

⁴⁸ Folchi y López, *op. cit.*, p. 13.

Cuadro N° 3
PORCENTAJES E INGRESOS NETOS CAJA REAL DE SANTIAGO,
 1758-1764

	<i>Porcentaje del total</i>	<i>Ingreso neto total</i>
Alcabalas reales	27,6	283.778
Almojarifazgos	23,4	240.559
Real hacienda en común ⁴⁹	10,6	108.987
Novenos reales	6,7	68.576
Veinteavo del oro	6,3	64.925
Noveno y ½ de diezmos	5,9	61.167
Señoreaje	4,6	47.679
Oficios vendibles y renunciables	3,5	36.222
Avería	3,6	37.250
Comisos	2,5	25.508
Papel sellado	1,6	16.548
Consignaciones	0,2	2.367
Depósitos	0,1	1.467
Estancia de Lluillui	0,3	2.685
Extranjería	0,4	3.787
Limosnas de cera y vino	0,03	302
Mesadas eclesiásticas	0,1	1.269
Penas de cámara	0,04	413
Provisos por su Majestad	0,09	977
Pulperías	0,9	8.811
Real de botija	0,07	779
Tributos reales de indios	0,08	775
Veinteavo del cobre	0,5	4.970
Venta de fierro	0,001	13
Venta de minas	0,6	6.680
Venta de tierras	0,1	1.105
1,5% y Diezmos de plata	0,1	1.486
Condenaciones del R.C.	0,02	200
Confirmación de tierras	0,009	98
Total	100	1.029,383

FUENTE: Folchi y López, *op. cit.*, pp. 12-13.

Como muestra el cuadro N° 3, los impuestos que generaban mayores entradas eran las alcabalas y almojarifazgos (50% del ingreso total del período). Estas rentas se cobraban muchas veces de manera conjunta, y al entregarse en arrendamiento constituían un ingreso constante. En lo que refiere a la alcabala, cabe mencionar que después de la renta de tabacos, será uno de los derechos

⁴⁹ Este rubro se compone de diversos ingresos: existencias de los años anteriores, ingresos de la Casa de Moneda, Aduanas, Rentas de papel sellado, pólvora, capitales que se reintegran, entre otros.

más significativos que se heredan del período colonial al republicano⁵⁰. Por otra parte, si sumamos los porcentajes del almojarifazgo y avería (ambos impuestos de aduana) vemos que alcanzan un 27%, vale decir, igualan el monto de las alcabalas⁵¹. Más adelante se verá que la irrupción de los impuestos al comercio exterior y su creciente peso en la estructura del ingreso fiscal supone una transformación primordial frente al comportamiento de las rentas coloniales.

En relación con el diezmo, cabe señalar que representaba una de las rentas más cuantiosas, como señala Miguel Cruchaga, “había años en que ella sola igualaba o sobrepujaba al producto reunido de todas las demas entradas fiscales...”⁵². En el cuadro N° 3 los ingresos del diezmo aparecen como novenos reales y noveno y medio de diezmos, que sumados ascienden al 12,6% del total recaudado⁵³.

En un tercer lugar (tras las alcabalas y almojarifazgos, y el diezmo), la renta del tabaco fue unos de los principales ingresos durante el último tercio del siglo XVIII. Sus beneficios se destinaban a la manutención de las tropas de Santiago, Concepción, la guarnición de la isla Juan Fernández y Valparaíso. Pese a la odiosidad que generaba entre la población, este monopolio se heredará a los gobiernos republicanos. Cuando las circunstancias lo permiten esta renta se suspende, pero luego se vuelve a reponer, ya que supone un ingreso fijo considerable.

El estanco, las alcabalas, y el diezmo, que durante la Colonia corresponden a gran parte de las entradas, seguirán figurando como rubros de importancia tras la independencia.

Ahora bien, si dejamos el detalle de las rentas y observamos la tendencia global del ingreso, el estudio de John TePaske y Herbert Klein da cuenta de un fuerte aumento a fines del siglo XVIII, crecimiento que, aun cuando es matizado por Mauricio Folchi y María López, no deja de ser significativo, como se aprecia en el gráfico N° 1⁵⁴.

⁵⁰ Según un informe elaborado por Claudio Gay sobre el estado de las rentas de hacienda en 1809, la renta de alcabala ascendía a 140.252 pesos (15,8%), y el almojarifazgo a 37.463 pesos, (3,3%). El total de las entradas es de 888 672 pesos. Claudio Gay, “Estado de las finanzas en 1809”, fjs. 18-21.

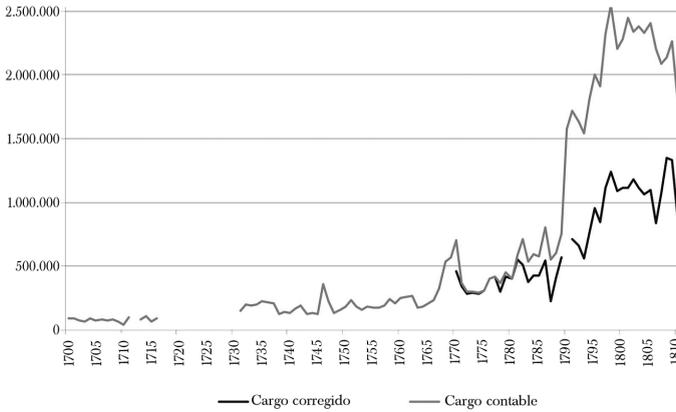
⁵¹ El almojarifazgo gravaba con un 3% las importaciones y exportaciones, sobre la carga registrada. Al igual que la alcabala, se entregaba en arriendo. La avería gravaba la exportación por mar y por tierra, exceptuando la yerba mate. Véase Cruchaga, *op. cit.*, p. 234.

⁵² Cruchaga, *op. cit.*, p. 224.

⁵³ El diezmo se distribuía de la forma siguiente: 1° Dos novenos reales: Corresponde a la tercera parte del producto total de los diezmos. Desde 1760 este ramo se destinó a la Casa de huérfanos de Santiago. 2° Carta episcopal: Cuarta parte correspondiente al obispo, se deducía del total tras haber extraído los dos novenos reales. 3° Cuarta capitula: Otra cuarta parte igual que la anterior, destinada a pagar las rentas del cabildo eclesiástico. 4° Noveno y medio de fábrica: correspondiente a un noveno y medio de la mitad del total de los diezmos destinado a los gastos de la construcción y conservación de iglesias. 5° Noveno y medio de hospitales; y 6° tres por ciento del Seminario. Cruchaga, *op. cit.*, pp. 225, 226.

⁵⁴ El principal problema notado por Mauricio Folchi y María del Mar López en a las cifras de John TePaske y Herbert Klein, es que incluyen las existencias de los años anteriores, lo que incrementa de forma considerable algunos ramos. En un cuadro corregido para los años 1758-1764 la variación media es de -35% del ingreso total. Folchi y López, *op. cit.*, cuadro N° 3, p. 13.

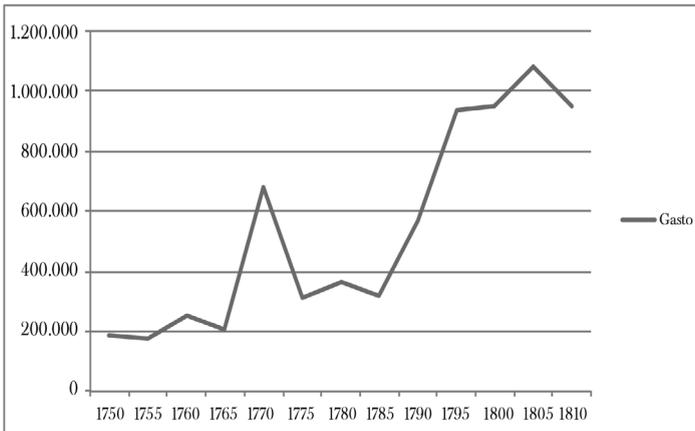
Gráfico N° 1
INGRESOS DE LA CAJA REAL DE SANTIAGO, 1700-1810⁵⁵



FUENTE: Folchi y López, *op. cit.*, p. 10.

En lo referido a los egresos, el gráfico N° 2 muestra que hay un fuerte aumento del gasto fiscal. Aunque no contamos con cifras corregidas en el caso de las salidas, se puede advertir que existe un relativo equilibrio financiero entre el cargo y la data.

Gráfico N° 2
GASTO FISCAL DE LA CAJA REAL DE SANTIAGO, 1750-1810



FUENTE: TePaske y Klein, *op. cit.*

⁵⁵ En el gráfico, el cargo contable corresponde a las cifras de John TePaske y Herbert Klein, y el cargo corregido a las cifras que presentan Mauricio Folchi y María López.

Como veremos al analizar en detalle las finanzas durante el siglo XIX, esta relativa estabilidad financiera se quiebra con el inicio de las guerras de independencia, cuando los gastos militares demandan una inversión que las entradas corrientes no pueden solventar. En aquel momento se recurre al endeudamiento interno y externo.

A continuación, se abordarán en detalle algunas rentas que tuvieron relevancia durante el período colonial, y que tendrán un espacio central en la configuración de las finanzas tras la independencia.

INSTITUCIONES DE HACIENDA Y SISTEMA IMPOSITIVO,
ANTECEDENTES
COLONIALES Y REPUBLICANOS

El sistema de impuestos coloniales, caracterizado por su significativa complejidad, se reorganizó a partir de 1786 siguiendo las directrices de la Secretaría de Hacienda. Los impuestos fueron clasificados en: real hacienda, ramos particulares, ramos ajenos, atrasos y deudas; “cada grupo contenía diversas partidas. Los principales cambios observados responden a las partidas de mayores ingresos”⁵⁶.

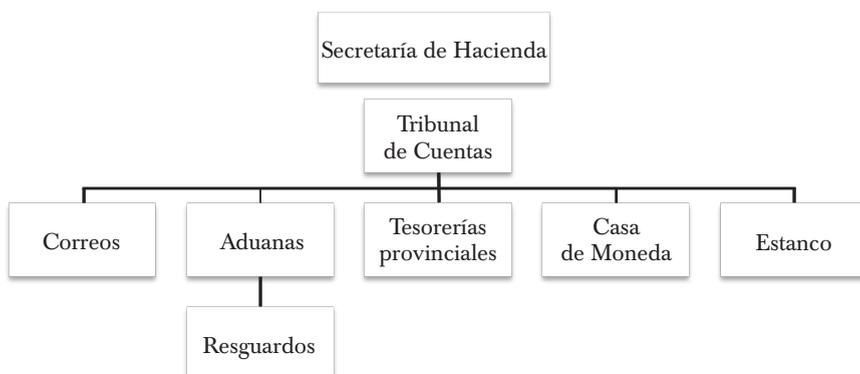
La estructura de los impuestos no varió mucho tras la independencia, y en efecto, en la década de 1850 las rentas se siguen clasificando en contribuciones directas, indirectas, monopolios y rentas eventuales. Las entradas directas comprenden aquéllas que afectan a la propiedad y las personas, e incluyen la contribución territorial, el catastro, el derecho sobre imposición de capitales, patentes y peajes. Las rentas indirectas incluyen, por su parte, los derechos de aduana (importación y exportación), y los derechos de almacenaje, fano, muelle, tonelada y remolque. Los monopolios comprenden las especies estancadas, tabaco, naipes y papel sellado. Por último, los ramos eventuales corresponden a las rentas provenientes de la venta de terrenos fiscales⁵⁷.

En lo que respecta a las instituciones, como veremos a lo largo de este trabajo, primó una reestructuración del sistema cuyo objetivo fue reacomodar los impuestos a la nueva realidad política, es decir, readecuar la institucionalidad teniendo presente que la cabeza de la organización ahora sería local. El organigrama N° 1 ilustra la nueva configuración.

⁵⁶ Folchi y López, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁷ *Anuario Estadístico de la República de Chile*, 1861, p. 119

Organigrama N° 1
ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA CA. 1818



Debido a la importancia que tienen algunas de las secciones, como el Tribunal de Cuentas, la Renta del Tabaco o Estanco y la Casa de Moneda, nos detendremos a examinar su funcionamiento a fines del período colonial, para luego observar las transformaciones que supuso el proceso de independencia.

Renta o estanco del tabaco

Desde mediados del siglo XVIII los estancos adquieren un perfil más moderno, organizándose su administración bajo el control centralizado de la Real Hacienda. Las reformas y la política de establecer esta renta en los lugares que no contaban con ella buscan incrementar las entradas del erario, mejorar la gestión y evitar el contrabando de las especies estancadas.

El funcionamiento se daba de dos formas, en algunos casos se monopolizaba la producción de la especie y, en otros, se llegaba a un acuerdo con los productores que entregaban su producción a la administración, como fue el caso del estanco del tabaco en el virreinato peruano⁵⁸.

En el reino de Chile se instaura el estanco del tabaco en marzo de 1753, primero en el obispado de Santiago, y un año más tarde en el obispado de Concepción. La institución queda bajo la administración de una junta presidida por el Gobernador, dos oidores y un administrador general. El establecimiento de la renta viene acompañado de la prohibición de cultivo y tráfico de la planta. Ahora el suministro depende de Lima y la mercadería procede del exterior, por lo que la administración local tendrá poco control de las cantidades y la forma del abastecimiento⁵⁹.

⁵⁸ Sergio Villalobos y Rafael Sagrado, *Los estancos en Chile*, p. 18.

⁵⁹ Agnes Stapff, "La renta del tabaco en el Chile de la época virreinal: Un ejemplo de la política mercantilista", p. 8.

Una vez establecido el estanco, las quejas surgieron de inmediato y alcanzaron ribetes de revuelta. Los comerciantes obtuvieron el apoyo del Cabildo y se hicieron numerosas súplicas para su suspensión, pero a pesar de los pasquines, circulares, e “indicios de agitación violenta”, la renta no se suspendió. Agnes Stapff señala que el comercio del tabaco “era una de las ramas más lucrativas del comercio entre Perú y Chile”, siendo una de las áreas en que se iniciaban los comerciantes menores “como primer hito en el camino de la acumulación de capital y realización de grandes negocios” y, por ello, el descontento que provocó el estanco era de esperarse, y las autoridades estaban conscientes de ello⁶⁰.

En relación con los ingresos provenientes de esta renta, Agnes Stapff sostiene que en Chile los ingresos netos fueron porcentualmente más altos que en Perú, México y el virreinato del Río de la Plata, debido a “la gran expansión del vicio”, y en parte gracias a la buena administración del estanco⁶¹. La misma autora señala el carácter de “única columna”, “nervio de la estructura estatal” que tenía esta renta, sobre la que descansaba la hacienda pública⁶².

El establecimiento de la renta del tabaco influyó de manera directa en el aumento de las entradas fiscales:

“Ese fenómeno significó contar con caudales para la mantención del Ejército, realizar obras públicas, establecer nuevos organismos y mantener una burocracia que, aunque pequeña, fue en aumento”⁶³.

Pero podemos ir más lejos, como señalan Sergio Villalobos y Rafael Sagredo: “Es indudable que la Renta jugó un papel de primer orden en la marcha hacia el autofinanciamiento del reino de Chile”⁶⁴.

La estructura administrativa de la renta era la siguiente: a la cabeza se encontraban las dos administraciones generales, de la que dependían las administraciones de los partidos donde se situaban los “estanquillos”, ubicados en lugares con alguna densidad poblacional. Había también una “tercena” o almacén de los tabacos, que era el encargado de proveer a los estanquillos.

Este cuadro de la administración del estanco lleva a Sergio Villalobos y Rafael Sagredo a sostener que su organización no constituyó una red burocrática densa. Y en lo que respecta a los estanquillos, estiman que a fines de la Colonia se contaban en menos de noventa⁶⁵. Los encargados de los estanquillos

⁶⁰ Stapff, *op. cit.*, p. 6.

⁶¹ Stapff, *op.cit.*, p. 22. Sergio Villalobos y Rafael Sagredo señalan también el fuerte consumo de tabaco, principalmente en rama, transversal a todos los sectores de la sociedad, mujeres y niños incluidos. Villalobos y Sagredo, *op.cit.*, p. 80.

⁶² Stapff, *op. cit.*, p. 24.

⁶³ *Op. cit.*, p. 87.

⁶⁴ *Op. cit.*

⁶⁵ Sobre el al número y estructura de la administración de la renta nos remitimos a la investigación de Sergio Villalobos y Rafael Sagredo, quienes sostienen como excesivo el número de

eran particulares que se desempeñaban a comisión, recibiendo un porcentaje sobre las ventas. La factoría de Valparaíso contaba, a su vez, con un resguardo de tierra y otro de mar. El número de funcionarios de la renta alcanzaba los veintinueve empleados, exceptuando los guardas de los resguardos y los estanquilleros, que funcionaban como independiente y a comisión.

Casa de Moneda



Casa de Moneda de Santiago y presos de la policía, en Claudio Gay, *Atlas de la historia física y política de Chile*.

A mediados del siglo XVIII el comercio había experimentado un desarrollo importante y la escasez de numerario resultaba un problema limitante. En vista de ello, el Cabildo de Santiago elevó una solicitud para que se prohibiese la exportación de dinero amonedado, y la petición posterior de crear una casa de moneda en la ciudad de Santiago. Las peticiones no fueron oídas y un particular hizo las gestiones que llevaron a su establecimiento.

En 1743, Francisco García Huidobro, un vecino encomendero de Santiago, solicita en Madrid el establecimiento de la casa de moneda a sus expensas,

trescientos estanquillos que estima Agnes Stafff. Por otra parte, esta misma autora sostiene que dicha administración ejerció una influencia en la estructura social de Chile, por la posibilidad de asenso que suponía el acceder a uno de los cargos administrativos de la Renta. No obstante, viendo el número de puestos que la componían es difícil aceptar su planteamiento.

construcción y material incluidos. En retribución se le otorga el beneficio de conservar a perpetuidad el cargo de tesorero, pudiendo disponer de este como estimase conveniente, además del título de marqués de Casa Real. El real erario se contentaba solo con el derecho de señoreaje, estipulando que si la Corona decidía cesar el contrato debería reembolsarle los gastos que hubiese realizado⁶⁶.

La institución se instala en Santiago a fines de 1749, y se comienza a elaborar moneda de plata y de oro. El historiador Diego Barros Arana señala que en un principio ésta era muy imperfecta “no eran precisamente circulares, i ni siquiera rigurosamente exactas en su peso”⁶⁷. Destaca que la moneda acuñada, pese a lo fácil que resultaba su falsificación y reducir su color real, circuló en el país hasta mediados del siglo XIX.

La acuñación resolvió en parte el problema de la escasez de numerario y estimuló el trabajo de las minas de oro y plata, lo que se revela en el importante aumento que experimenta el derecho del quinto real⁶⁸.

El sistema funciona en manos particulares durante veinticuatro años. En 1770, la Corona toma el control directo de la acuñación y determina su derecho exclusivo, reembolsando los gastos al marqués de Casa Real, quien conserva su cargo de tesorero.

A principios del siglo XIX las entradas de dicha institución fueron decreciendo, aunque su permanencia se aseguró, porque en palabras del ministro de Hacienda Diego Benavente: “Es el único establecimiento que ha escapado a el hacha revolucionaria, bien que no es hoy lo debia ser, ni aun lo que fué antes”⁶⁹. Esta disminución de sus ingresos lleva al Ministro a señalar:

“No pretendo por ahora considerarla como una renta productiva al Estado, sino solo como el taller necesarisimo para prover a la plaza de la especie moneda”⁷⁰.

Si se tiene en cuenta el problema constante de la escasez de numerario, mantener el buen funcionamiento de la Casa de Moneda e intentar aumentar la acuñación de monedas se volverá un objetivo importante.

Tribunal de Cuentas o Contaduría Mayor

El Tribunal de Cuentas se crea por real cédula el 28 de julio de 1767, antes se dependía del tribunal de Lima. Su función principal era controlar y tomar el estado de cuentas, pero también cumplía labores consultivas para con las autoridades civiles, informando del estado de la hacienda pública.

⁶⁶ Diego Barros Arana, *Historia jeneral de Chile*, tomo VI, pp. 174, 330.

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 175.

⁶⁸ *Op. cit.*

⁶⁹ *MH*, 1824, p. 15.

⁷⁰ *Op. cit.*

Veinte años después de su creación, en 1788, cuando Ambrosio O'Higgins es nombrado como gobernador, pide al Tribunal de Cuentas

“un estado de los productos y gastos de dicho año, con especificacion exacta del valor respectivo de cada ramo, y de los gastos, atenciones, pensiones y sueldos que tenia a su cargo”⁷¹.

Este documento evidencia que la institución funcionaba bien, o al menos cumplía con los objetivos para los que se había creado.

La significación que va cobrando el tribunal se refleja en el aumento de su planta de empleados. En 1809, además del contador mayor figura solo un oficial primero en la plana; en 1818, un informe de la Contaduría General señala, además del contador mayor, a seis oficiales, un escribano-archivero y un portero⁷².

Ser el organismo fiscalizador de las cuentas públicas otorga una importancia central a esta institución, pero su posición al interior del engranaje de gobierno se debe al papel de consultor en materias jurídicas. Los temas sobre los que dispone el tribunal son muy variados, y van mucho más allá de la organización de las cuentas públicas. Sobre los funcionarios y sus carreras, es este tribunal el que otorga la aprobación, y en numerosas oportunidades vemos que el ministro de Hacienda se remite a pedir la opinión de este para dirimir alguna cuestión tocante a nombramientos, asensos, sueldos o despidos. Por todos los factores señalados, y para un funcionamiento más expedito de la administración, se busca una cercanía entre quien se encuentra a la cabeza del tribunal y el gobierno. Asimismo, se explica que una vez finalizada la guerra contra los realistas, se considere reformarlo de inmediato.

En 1817 Rafael Correa de Saa elabora un reglamento para la organización de la hacienda pública, que, si bien no será sancionado como ley, establece las directrices que se retomarán posteriormente para reformar de las instituciones como el Tribunal de Cuentas⁷³.

Según manifiesta este reglamento, la principal función del tribunal es tomar las cuentas

⁷¹ Claudio Gay, *Historia física y política de Chile*, tomo IV, p. 358.

⁷² AMH, vol. 12, s/fj.

⁷³ El Plan de Hacienda será presentado al Director Supremo por el ministro de Hacienda Hipólito Villegas, quien participó en la discusión del proyecto. Este comprende a la hacienda en sus dos caras, los derechos e instituciones que la componen. Consta de doscientos cuarenta artículos y diecinueve estados de asignación de gastos y sueldos. Como el objetivo es una reorganización tanto de la hacienda como de la administración de ella, cada ítem contempla los reajustes y reformas que se consideran para su mejora. En orden de aparición, los ramos que integran el reglamento son los siguientes: Renta de Correos, Rentas Unidas, Casa de Moneda, Tesorería General, Tribunal de Cuentas. Dado que el proyecto era una reforma de la hacienda y administración, el resto de las partidas corresponde a distintas ramas de gobierno (administración interior y justicia), aunque también se incluye un ítem sobre Empleados. Rafael Correa de Saa, *Reglamento de Hacienda*.

“de todas las Rentas y derechos pertenecientes al Estado, a todas y cualesquiera personas en quienes hubiese entrado, o entrase hacienda publica...”⁷⁴;

en otras palabras, la “vigilancia” de las oficinas de hacienda. Su jurisdicción se extiende a las comisiones que perciban caudales de hacienda, las que deben rendir cuentas al tribunal, pues de lo contrario las tesorerías no están autorizadas para realizar ningún tipo de libramiento. Los presupuestos de gastos de hacienda también deben ser examinados por el tribunal, que debe velar por la economía e informar cualquier “exeso, dispendio o desarreglo”. En el texto se recalca que debe evitar el fraude y cuidar el cumplimiento de la presentación de las cuentas:

“Debe siempre este Tribunal entender que toda cuenta y presupuesto no se le pasa para el simple examen del guarismo, sino para conocer sobre la veracidad y justicia de cada partida, a efecto de que jamas se dispendien los fondos publicos”⁷⁵.

Otra de sus funciones será simplificar y agilizar las tareas de las oficinas, “dic-tando los modelos convenientes a evitar la importuna e inoficiosa multipli-cacion de trabajo”, buscando, asimismo, impedir los abusos de empleados arbitrarios. Por último, deberá proponer la pauta de comisos para prevenir el contrabando, premiando la fidelidad de los funcionarios, “sin consideracion a simples representaciones o personerías”⁷⁶.

En 1820 se realiza la primera reforma al tribunal, el motivo es la recurrente crisis de la hacienda pública. Se estipula:

“El Tribunal Mayor de Cuentas debe ser el eje principal, que debe dar movimiento regular i uniforme a esta complicada máquina...”⁷⁷.

Para ello se estima preciso

“entresacar de todas las oficinas de Hacienda empleados de las cualidades que se requiere para componerlo, i quizá convenga llamar ciudadanos sin ejercicio”⁷⁸.

En lo que se refiere a sus facultades, prerrogativas, distinciones y funciones, el tribunal quedará “arreglado a las leyes i demas disposiciones que estuvieron

⁷⁴ Correa de Saa, *Reglamento...*, *op. cit.*, artículo 91, fj. 26.

⁷⁵ *Op. cit.*

⁷⁶ *Op. cit.*, artículo 97, fj. 28.

⁷⁷ “Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado. Santiago 15 de mayo de 1820. Ley sobre organización del tribunal de cuentas”, p. 72.

⁷⁸ *Op. cit.*

en práctica ántes de nuestra emancipación política”⁷⁹, con la excepción de los vínculos que se mantenían con la metrópoli, y relacionado con a los juicios ordinarios, que ahora corren por cuenta de la Junta de Hacienda.

La dificultad de reformar las instituciones coloniales se observa en estas disposiciones. Por una parte, se busca una adecuación a los nuevos tiempos, pero, por otra, el marco jurídico y los reglamentos coloniales se mantienen vigentes, de manera que la voluntad de cambio se ve restringida a este contexto. Esta necesidad de ajustarse a los cánones se lee en las palabras con que el Director Supremo finaliza la exposición del proyecto de reforma:

“Sin perjuicio de lo espuesto, el Tribunal presentará a la posible brevedad una instrucción de sus facultades, prerrogativas, etc., recopilando en ella cuantas disposiciones haya del caso, para que examinada se vea si conviene ampliarla o restringirla, según nuestro actual estado político i buena administracion”⁸⁰.

La voluntad de cambio y transformaciones se dan finalmente en un espacio delimitado. En este caso, concierne más bien la nueva organización de la planta de empleados y las nuevas funciones que le compete desempeñar al tribunal como eje de la reestructuración y organización de la hacienda pública.

Bajo los gobiernos conservadores, y buscando acomodar las funciones de esta institución a los nuevos procesos que vive el país en materia económica y comercial, se realizará una nueva reforma en 1839.

En dicha ocasión, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Constitución, el Presidente de la República dicta una nueva ordenanza del tribunal en forma de decreto. El argumento que la motiva es el atraso constatado en el examen y fenecimiento de las cuentas, situación que conlleva a la acumulación de aquellas más recientes, resultando un grave perjuicio a la hacienda pública⁸¹. La ordenanza es un documento extenso, y regula las distintas funciones de la que ahora pasa a llamarse Contaduría Mayor. El reglamento evidencia cómo se aplica a una realidad particular el discurso conservador de control y orden, tocante a todas las esferas, y que, en este caso, se refleja en los instrumentos de castigo que acompañan la función de control de las finanzas antes descrita. Por otra parte, se constata cómo el Ejecutivo extiende su esfera de acción, puesto que será el gobierno quien nombre en adelante a los cuatro contadores que se desempeñarán en el despacho de la nueva Contaduría. En el caso de los ministros y fiscales que formarán el Tribunal de Cuentas, que ahora corresponde a la sección encargada de los

⁷⁹ “Oficio del Exmo. Supremo... 15 de mayo de 1820... tribunal de cuentas”, *op. cit.*, p. 73.

⁸⁰ Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*.

⁸¹ “Tribunal superior de cuentas. Contaduría mayor. Ordenanza”, Valparaíso, 18 de mayo de 1839, p. 321.

pleitos de segunda instancia, se especifica que será el Presidente mismo quien nombrará a dichos funcionarios⁸².

Otro aspecto es la injerencia que cobra la figura del contador mayor, quien entre sus funciones debe tomar razón de las leyes, reglamentos, decretos, presupuestos de gastos, títulos y despachos de empleados, licencias temporales o absolutas, cédulas de retiros y jubilaciones; vale decir:

“de cuantas disposiciones gubernativas tengan relacion con la hacienda pública, propios y arbitrios de pueblos y establecimientos que estén bajo la inmediata proteccion del Gobierno”⁸³.

Por último, nos interesa señalar que los treinta y cuatro artículos dedicados al título II: “De la remision y recibo de las cuentas, su exámen y fenecimiento”, regulan en el más mínimo detalle esta función, mostrando que el control sobre las oficinas fiscales es una de las prioridades de dicha reforma.

A partir de la década de 1830, es un *leit motiv* gubernamental señalar que la eficiencia es una de las garantías del crecimiento económico (y puesto que los ingresos dependían de los derechos aduaneros esto se revela cierto). Dicho discurso se concretiza en este afán de control, pues si no se amplía la base impositiva ni se modifica la política fiscal, los ingresos dependen, en gran medida, de la buena gestión de los empleados de hacienda. El contrabando, desarreglo y despido de los caudales es un lujo que el Estado no se puede dar.

El breve examen que se ha presentado sobre las instituciones de hacienda y las finanzas a fines del período colonial, permite ver que la transformación más significativa que supone la independencia se relaciona con la apertura y el desarrollo del comercio, puesto que como se observa en este apartado, las instituciones y las rentas no varían de forma profunda. Las rentas más importantes de los años coloniales se mantendrán a la cabeza de los ingresos durante las primeras décadas independientes; la alcabala, el almojarifazgo, el diezmo y el estanco, representan las entradas más estables y duraderas. Respecto a las instituciones, las transformaciones que las afectan se dirigen a mejorar su eficiencia y readecuarlas a los nuevos objetivos político-económicos. La crisis económica que supone la ruptura con la monarquía y la falta de recursos motivan muchas de las reformas, se busca, con ahínco, incrementar los ingresos fiscales.

COMERCIO

El estudio de la evolución del comercio es un aspecto fundamental para comprender el proceso de organización de la hacienda pública tras la independencia. Aunque no es el tema central de nuestro trabajo, consideramos

⁸² “Tribunal superior de cuentas... 8 de mayo de 1839”, *op. cit.*, artículo 47.

⁸³ *Op. cit.*, artículo 6.

que la configuración de la hacienda pública está íntimamente ligada, en el caso chileno como en otros, a la trayectoria que sigue el comercio exterior. Por ello, en las páginas que siguen presentaremos un panorama general que complementaremos con algunas fuentes de época⁸⁴.

A fin de contextualizar la evolución, las permanencias y transformaciones que se experimentan con la independencia, en un comienzo nos situaremos a fines de la Colonia. Luego examinaremos las consecuencias que tiene la ruptura con la metrópolis, para, finalmente, abordar la reconfiguración del comercio local durante el período republicano, que abarcamos hasta los años 1850.

El comercio a fines de la Colonia, los problemas de un mercado regional pequeño y dependiente

En las últimas décadas del siglo XVIII, y al igual que en los años anteriores, la economía del reino de Chile se sostenía de la producción agropecuaria, y su principal mercado de exportación era Perú. Por su parte, la producción minera del norte se destinaba a la metrópolis, como resultado de la política económica mercantilista colonial. El viajero francés Amadée Frezier describe así la situación económico-comercial a inicios del siglo XVIII:

“En general, podemos decir que todo el país es muy rico, no obstante los habitantes son pobres en dinero, pues en lugar de trabajar en las minas, se contentan con el comercio de cueros, de sebo, de carne seca, de cáñamo y de trigo”⁸⁵.

A fin de comprender las características del comercio colonial y las transformaciones y continuidades que se heredan tras la independencia, nos detendremos en tres aspectos:

- En primer lugar, la dependencia respecto a Perú y el monopolio que ejercen los mercaderes limeños.
- En segundo lugar, la saturación que se observa en el mercado local como resultado de las políticas de apertura comercial de fines del siglo XVIII.
- En tercer lugar, y relacionado con los temas anteriores, la balanza comercial deficitaria.

La dependencia del comercio local frente al monopolio que ejercían los mercaderes limeños, motivó recurrentes quejas y representaciones de las

⁸⁴ Para un estudio en profundidad sobre el tema véase Eduardo Cavieres, *Servir al Soberano sin detrimento del vasallo*, Eduardo Cavieres, *Comercio chileno y comerciantes ingleses 1820-1880. Un ciclo de historia económica*; Gabriel Salazar, *Mercaderes, empresarios y capitalistas (Chile, siglo XIX)*; Luis Ortega, *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*; Marcello Carmagnani, “La producción agropecuaria chilena. Aspectos cuantitativos (1680-1830)”;

Carmagnani, *Les mécanismes...*, *op. cit.*; Sergio Villalobos, *El comercio y la crisis colonial. Un mito de la Independencia*.

⁸⁵ Amadée Frezier, *Relation du voyage de la mer du Sud aux côtes du Chily et du Pérou, fait pendant les années, 1712, 1713 et 1714*, p. 103 (original en francés, traducción del autor).

autoridades locales. En efecto, el control de los precios reducía al mínimo los beneficios de los productores chilenos. Como señala Manuel de Salas, síndico del Tribunal del Consulado de Santiago:

“El comercio que este reino hace con los demás de América es casi todo de frutos de su suelo y una muy pequeña parte de su industria. El primero por todos respectos es el trigo. 220.000 fanegas se llevan anualmente a Lima; de éstas, 170.000 se embarcan en el principal puerto de Valparaíso; allí se compran por los dueños de 26 buques que hacen este comercio, todos vecinos de Lima, a excepción de tres que hay en la Concepción, que, inmediatos al mar, tienen mejores proporciones. Unidos entre sí por el común interés, lo compran a ínfimo precio, tal que, cuando no deja pérdida a los comerciantes del país, sólo queda a los cosecheros una pequeña utilidad, esto es, por sus tierras y su trabajo muy moderadamente evaluados”⁸⁶.

Cuadro N° 4
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN
AL VIRREINATO PERUANO, AÑO 1795

<i>Producto</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Precio</i>	<i>Total en pesos</i>
Trigo	220.000 anegas	10 reales	275.000
Sebo	21.000 quintales	5 pesos	105.000
Cobre en barra	13.000 quintales	8½ pesos	110.500
Cobre labrado	16.000 libras	3 reales	6.000
Jarcia en blanco	12.000 libras	2½ reales	24.000
Almendras	12.000 libras	2½ reales	3.750
Vino	6.500 botijas	1¾ a 5 pesos	32.500
Cuero de vicuña	1.500	10 reales	1.875
Congrio seco	200 quintales	20 pesos	4.000
Cordobanes	14.500	10 reales	15.625
Charqui o cecinas	1.500 quintales	3 pesos	3.000
Grasa de vaca	1.200 abs.	2 pesos	2.400
Harina	600 fanegas	10 reales	750
Productos varios ⁸⁷			25.000
Total			609.400

FUENTE: De Salas, *op. cit.*, tomo I, p. 162.

El cuadro N° 4 y el cuadro N° 5 dan cuenta de la predominancia que tienen las exportaciones de productos agropecuarios a Perú que, como señala Amadée Frezier, estructuran la economía y producción local.

⁸⁶ Manuel de Salas, *Escritos de Don Manuel de Salas y documentos relativos a él y a su familia*, p. 160.

⁸⁷ Anís, orégano, nueces, hilo bramante, frutas secas y en dulce, cocos, legumbres, estribos de madera, petacas o arenas de cuero, cathanlagua, culén, velas de sebo, lenguas de vaca, azafrán, cueros al pelo y curtidos, cebadas, quesos, pescadilla, manteca, ponchos, y alguna madera.

Cuadro N° 5
VALOR Y CANTIDADES FÍSICAS EXPORTADAS A PERÚ
1770-1809

<i>Años</i>	<i>Cantidades (toneladas)</i>	<i>Índice</i>	<i>Valor (pesos)</i>	<i>Índice</i>
1770-1779	11.968	100,0	599.666	100,0
1780-1789	13.773	115,0	619.400	103,3
1790-1799	15.397	128,6	599.400	99,9
1800-1809	17.168	143,4	589.533	98,3

FUENTE: Carmagnani, *Le mecanismos...*, *op. cit.*, p. 59.

El cuadro N° 5 muestra el descenso que experimenta el ingreso por exportaciones hacia fines del período colonial, crisis que se acrecentará durante la coyuntura de la independencia y con posterioridad, puesto que la guerra afectará de forma directa las estructuras productivas.

Sin embargo, Marcello Carmagnani señala que en estos años (1779-1809) se observa un crecimiento del comercio interior, que está, a su vez, determinado por el comercio exterior, en vista de que la colonia está sujeta a las economías dominantes de Perú y España. El autor sostiene que es la presión que ejercen dichas economías en estos núcleos urbanos, que operan como centros para la colecta de bienes de exportación y distribución de bienes importados, lo que conlleva al aumento de la demanda interior y a la centralización económica en torno a la ciudad de Santiago y el puerto de Valparaíso, proceso que se reafirma en la primera mitad del siglo XIX.

Pese al aumento de las transacciones comerciales y al crecimiento de la población, el mercado interno siguió siendo muy pequeño, y la saturación de productos importados fue corriente a fines de la Colonia. Por otra parte, la fuga de metales y el control de precios ejercido desde Perú contribuían al déficit constante en la balanza de pagos, tendencia observada durante todo el período, y uno de los principales problemas que heredan los gobiernos tras la independencia.

En cuanto al comercio exterior, las importaciones estaban constituidas por las mercaderías europeas que se enviaban desde la metrópolis. Desde Perú se traía: azúcar, bayeta y tocuyo, y desde Paraguay, yerba mate. A esto se deben agregar los productos estancados de la real hacienda (tabaco, pólvora y azogue)⁸⁸.

Una segunda característica del comercio colonial fue la saturación que experimentó el mercado interno producto de las políticas de apertura comercial

⁸⁸ Villalobos, *op. cit.*, p. 187.

propiciadas por la Corona en la segunda mitad del siglo XVIII⁸⁹. Josep María Delgado señala:

“el monopolio español firma su acta de defunción en noviembre de 1797 con la autorización del comercio de neutrales y a la apertura de los puertos habilitados a los buques de bandera extranjera”⁹⁰,

ya que esta apertura favoreció el ingreso de mercancías extranjeras que ya no necesariamente entraron vía intermedio de la Península; el pequeño mercado chileno se vio saturado y muchos comerciantes arruinados. La libertad de comercio de fines de siglo contribuyó a aumentar las entradas fiscales de la Corona, al tiempo que aumentaban las exportaciones desde España a América y viceversa⁹¹, pero en el caso americano, la inundación de productos europeos tuvo consecuencias nefastas para la pequeña industria manufacturera y, por otra parte, contribuyó a exacerbar la crisis de circulante.

El “estado ruinoso” del reino a fines del siglo XVIII es con agudeza descrito por Manuel de Salas, quien dirige un informe sobre el estado de la industria, comercio y agricultura. En sus palabras, “En el papel todo se mejora, pero las cosas están como en los siglos anteriores”⁹².

“El reino de Chile, sin contradicción el más fértil de la América y el más adecuado para la humana felicidad, es el más miserable de los dominios españoles: teniendo proporción para todo, carece de lo necesario, y se traen a él frutos que podría dar á otros”⁹³.

La situación geográfica de Chile tampoco favorecía a esta apertura comercial, puesto que si los mercaderes de Perú o de Buenos Aires se veían saturados, podían derivar a sus zonas de influencias las mercaderías sobrantes. En el caso de Chile, último reducto, no había zonas de influencia, y el pequeño

⁸⁹ Como indica Josep María Delgado, “El ‘comercio libre’, por su parte, debía garantizar que una parte substancial de la plata fuerte acuñada en América fuera utilizada como medio de pago preferente de las exportaciones efectuadas desde España a través del *comercio libre*. No es casual que la mayoría de los 35 puertos americanos habilitados al comercio libre entre 1765 y 1778 se localizaran en regiones del imperio receptoras de *situados*”. Josep María Delgado, “Construir el Estado, destruir la Nación. Las reformas fiscales de los primeros Borbones y el colapso del sistema de equilibrios en el Imperio Español (1714-1796)”, p. 81.

⁹⁰ Josep María Delgado, “La integración de Hispanoamérica en el mercado mundial (1797-1814)”, p. 47.

⁹¹ Véase Carlos Marichal, “Beneficios fiscales y costos del colonialismo: las remesas americanas a España 1760-1814”. Un análisis detallado de las dinámicas comerciales entre la Península y las colonias americanas, y el impacto de las reformas comerciales del siglo XVIII, en Josep María Delgado, *Dinámicas imperiales (1650-1796) : España, América y Europa en el cambio institucional del sistema colonial español*.

⁹² Salas, *op. cit.*, p. 158.

⁹³ *Op. cit.*, p. 152.

mercado que constituía esta colonia se veía sobrepasado por la abundancia en relación con su escasa demanda. Manuel de Salas, síndico del Consulado, expresa claramente la crisis que vive el comercio:

“El comercio, una profesión sujeta á reglas y que exige principios, ha sido aquí únicamente el arte de comprar barato y vender caro. Antes ofrecía grandes utilidades á los que lo ejercían, porque eran menos aún que las menores necesidades facticias; pero, entretenidas por pocas manos, unían en ellas sus productos. Así, el que ejecutaba la valiente acción de un viaje a Buenos Aires, o tenía el arrojado de embarcarse para España, lograba la admiración y riqueza que hoy no consigue el que da la vuelta al mundo [...] La libertad concedida al comercio, la facilidad de hacerlo, y las necesidades que recen, han hecho fluir sobre este medio de satisfacerlas una inundación de gentes, que, no adelantando en conocimientos, ni pudiendo aumentar los consumos, va bajando los precios; con la concurrencia hacen que la multitud de traficantes se estorbe por la pequeñez del círculo”⁹⁴.

La tercera característica a la que nos referimos, y relacionada con la apertura comercial y el incremento de las importaciones de fines del siglo XVIII, es la balanza comercial deficitaria. Ya mencionamos en un primer momento que la economía chilena subsistía gracias a la exportación de productos agropecuarios y de metales. No obstante, dicha exportación no compensaba la importación de manufacturas y productos europeos que excedían al pequeño mercado colonial. Como veremos más adelante, esta situación se mantendrá a lo largo del siglo XIX.

Cuadro N° 6
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES 1788-1802

<i>Año</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Déficit</i>
1788	2.016.608	676.922	1.339.685
1789	1.676.759	696.167	980.590
1791	1.294.317	665.800	628.517
1802	1.963.857	751.372	1.212.485

FUENTE: Villalobos, *op. cit.*, p. 188.

El cuadro N° 6 nos otorga una idea del déficit de la balanza comercial que afectaba a la economía chilena. En el contexto de una economía colonial esto no resulta asombroso, es parte de su estructura misma, aunque no por ello dejaba de generar preocupación en las autoridades y comerciantes. Este

⁹⁴ Salas, *op. cit.*, p. 159.

déficit resultaba doblemente dañino para la economía local, pues propiciaba la fuga de metales, base de la riqueza según los dictados mercantilistas y, por otra parte, ocasionaba una escasez de circulante que afectaba de forma directa al comercio interior. Revertir esta situación fue una de las labores a las que se abocaron los futuros ministros de hacienda republicanos sin grandes resultados.

La guerra de independencia y la crisis comercial

Los historiadores y economistas que trabajan el período sostienen ideas diferentes en cuanto al impacto que tuvo la guerra de independencia en la esfera económica; el desorden y la escasez de estadística fiable no facilitan la tarea⁹⁵. Algunos consideran que los primeros decenios de vida independiente no representan un cambio radical respecto a fines de la Colonia, como señala Marcello Carmagnani, quien trabaja las variables de comercio exterior, comercio interior y producción⁹⁶; también Gabriel Salazar, para quien el modo de producción se inserta en una tercera fase del modo de producción y acumulación colonial en el que incluye gran parte del siglo XIX, (1690-1873)⁹⁷.

Sobre el impacto de la guerra de independencia las opiniones también difieren. La mayoría de los autores sostiene que ésta contribuyó a incrementar la crisis comercial que se venía experimentando desde fines del siglo XVIII, lo que repercutió en los ingresos fiscales. Los economistas José Díaz, Gert Wagner y Rolf Lüders afirman que recién en 1825 los ingresos se equiparan a las cifras percibidas en 1810⁹⁸. Confrontándose a estas tesis, en su estudio sobre la minería, Luz María Méndez señala:

“...durante el proceso de la Independencia e inicios de la República hubo una exportación constante y en crecimiento permitiendo al Estado una base tributaria estable que proporcionó financiamiento al Estado sin que se destruyera el aparato productivo, por cuanto las regiones de economía minera no fueron dañadas por los efectos del proceso político”⁹⁹.

Si bien coincidimos con la autora en que las campañas militares no afectaron directamente la producción de la región minera, la desarticulación de la

⁹⁵ Las dificultades de establecer una estadística comercial se extienden durante la década de 1830. En 1834 el cónsul francés se queja de no poder contar con datos serios, debido al contrabando y a que los comerciantes y autoridades ocultan los datos que les consiernen. Véase A. L. Raguénau de la Chainaye, Lettre de A. L. Raguénau de la Chainaye à M. le Ministre, 7 août, 1834.

⁹⁶ Carmagnani, *Les mécanismes...*, *op.cit.*, p.13.

⁹⁷ Gabriel Salazar, *Historia de la acumulación capitalista en Chile (apuntes de clase)*, p. 29.

⁹⁸ José Díaz, Gert Wagner y Rolf Lüders, “Economía chilena 1810-2000. Producto total y sectorial. Una nueva mirada”, p. 57.

⁹⁹ Luz María Méndez, *La exportación minera en Chile 1800-1840. Un estudio de historia económica y social en la transición de la Colonia a la República*, p. 35.

administración local incidió de forma indirecta la percepción de los tributos, y la crisis económica que aqueja a la hacienda pública está relacionada con ello.

Es de común acuerdo entre los especialistas que la apertura comercial tuvo como resultado una “avalancha” de importaciones, en palabras de Gabriel Salazar, quien analiza en detalle la “invasión librecambista” que tuvo origen en estos años.

Sobre el descontento que habría provocado la crisis económica de fines del período colonial, Hernán Ramírez Necochea sostiene que esto sería un fenómeno que habría contribuido al movimiento emancipador¹⁰⁰. Discutiendo esta tesis, Sergio Villalobos señala que este malestar, al contrario de lo que se sostiene, no era originado por la falta de libertades comerciales, sino al contrario, porque la creciente apertura había saturado los mercados y contribuido a la quiebra de comerciantes y de la pequeña industria manufacturera colonial¹⁰¹.

“Si se desea buscar antecedentes económicos de la Independencia, hay que buscarlos en otros aspectos. La oposición a los tributos, que alcanzó momentos de inquietud callejera, y el afán de los criollos de desarrollar la economía propia del país en oposición a los intereses metropolitanos, son factores que pueden considerarse dentro del descontento que los años coloniales habían gestado en la mente de los chilenos, pero en cuanto al comercio, las quejas apuntaban más bien a su excesivo desarrollo”¹⁰².

Pese a las divergencias en torno a los datos estadísticos, todos los autores coinciden en señalar que en este período ocurren transformaciones que tendrán un impacto posterior.

En primer lugar, con la guerra de independencia se puso fin al control que ejercía la economía peruana sobre la economía regional, gracias a medidas como la creación de una marina mercante nacional y a la apertura de puertos al libre comercio. La supremacía peruana había ido perdiendo fuerza a fines del siglo XVIII, pero la rivalidad seguía vigente. Esta situación contribuirá al aumento de precios de la producción regional (del agro en lo principal) de la que se beneficiarán los comerciantes regionales, favoreciendo también la estructura productiva.

Un segundo aspecto es la apertura comercial que sanciona el decreto de libre comercio de 1811, y que abre cuatro puertos (Valdivia, Concepción, Valparaíso y Coquimbo) al intercambio con las potencias extranjeras. Sergio

¹⁰⁰ Hernán Ramírez Necochea, *Antecedentes económicos de la independencia de Chile*.

¹⁰¹ Para el caso del Río de la Plata, Tulio Halperín señala que la reforma comercial del virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros, que buscaba incrementar los ingresos fiscales mediante la apertura comercial, supone el fin del pacto colonial en el que se sustentaba la economía del orden imperial español. El despojo de los recursos antes asignados a corporaciones que velaban por el bienestar, salud, educación y culto, en pos de asignaciones a la defensa militar y gasto en la administración, marca un paso hacia la crisis final del orden colonial. Halperín, *Guerra...*, *op. cit.*, pp. 75-76.

¹⁰² Villalobos, *op.cit.*, p. 10.

Villalobos sostiene que esta medida es muy controversial, ya que su principal motivación era incrementar las entradas fiscales que se desangraban producto de la guerra, y se sancionó pese a la oposición de los comerciantes¹⁰³.

Una tercera característica es la conformación de nuevas redes comerciales con el resto de las economías europeas. El espacio vacío que deja la guerra contra España será rápidamente ocupado por Inglaterra, que durante los años de independencia comienza a establecer relaciones económicas con Chile¹⁰⁴. Y en efecto, en estos años se forja una nueva configuración de dependencia que se mantendrá a lo largo del siglo XIX¹⁰⁵. Al igual que durante la época colonial, ésta se caracterizará por la preponderancia y subordinación del comercio de importación y por la exigencia de las nuevas economías dominantes de metales preciosos.

La importancia que adquiere el comercio con los ingleses se refleja en el número de comerciantes que se establecen en el territorio y en el aumento de los buques con bandera inglesa. Durante 1819-1820, tras la derrota de los españoles, veintisiete barcos ingleses entran en el puerto de Valparaíso, descargando bienes por un valor de 1.195.000 pesos, lo que representa el 55,6% del valor total de las importaciones en este período. En 1819, entre los comerciantes instalados en el país ya se cuentan treinta ingleses, cinco estadounidenses y quince rioplatenses.

Por último, se debe señalar que a fines de este período los comerciantes nacionales siguen controlando el comercio de importación-exportación con Perú, pero en una situación marginal respecto al mismo comercio con Europa. En los años siguientes se observará un desplazamiento y una clara dominación de los comerciantes extranjeros.

El comercio tras la independencia.

Cambios, reestructuraciones y permanencias

En las décadas que siguen a la Independencia, el comercio exterior experimentará un crecimiento constante, tendencia que, salvo coyunturas excepcionales, se mantiene hasta la crisis internacional de 1873. El efecto que tiene este des-

¹⁰³ Villalobos, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁴ El comercio con Inglaterra no es algo nuevo, pero como señala Josep María Delgado, el fin del monopolio español trastoca la naturaleza de este intercambio: "Puede decirse que a finales del siglo XVIII, el comercio inglés espera el estallido de un conflicto que derribe definitivamente las barreras del monopolio español. Hasta 1808 la entrada de la manufactura inglesa en América se produce por dos caminos: escondida entre las importaciones norteamericanas o, como sucedería en Montevideo y Buenos Aires, a través de una ocupación temporal de alguna zona, que se aprovechaba para abastecerla de productos ingleses. La invasión francesa a España y el peligro de que ésta se extendiera a sus posesiones en América, junto a la llegada de las primeras noticias de movimientos insurreccionales de gran amplitud, ofreció a Gran Bretaña la posibilidad de actuar como defensora de su débil aliado y mediadora en sus discordias. Estos argumentos, justificadores de la intervención británica se esgrimirán contra la misma metrópoli cuando proteste del uso que sus aliados hacen de la amistad", Delgado, "La integración...", *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁵ Véase Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, pp. 79-160.

arrollo es fundamental, puesto que la política fiscal se estructurará sobre la base de él. Como veremos, al analizar los ingresos fiscales, los derechos de aduana que cancelan las mercaderías importadas serán el principal ramo de entradas, configurándose una estrecha interdependencia entre el comercio exterior y los ingresos fiscales y, por ende, entre la política comercial y la política fiscal.

En las líneas que siguen presentaremos, en primer lugar, las cifras generales que dan cuenta del desarrollo del comercio exterior y la reconfiguración que experimenta producto de la guerra de independencia. En segundo lugar, veremos que, como resultado de este desarrollo, Valparaíso se consolida como el puerto principal del territorio, convirtiéndose en un importante *entrepôt* comercial de la costa Pacífico. En tercer lugar, y producto del boom que vive el comercio exterior, se incrementa de forma radical el desequilibrio en la balanza comercial, lo que tendrá fuertes repercusiones a corto y largo plazo. La descapitalización del país y la creciente sequía monetaria, entre otros, son producto de la “avalancha” de importaciones que sacudirá al mercado interno a partir de los años veinte¹⁰⁶. Finalmente, veremos que la discusión sobre la orientación de la política comercial está relacionada con la política fiscal que, a su vez, se apoya en el crecimiento comercial que experimenta el país hasta la década de 1870. Por ello, sostenemos que la discusión sobre cuál fue la orientación de la política comercial, si liberal o proteccionista, queda obsoleta si fijamos la atención en la praxis misma; las acciones emprendidas por el gobierno en materia comercial fueron guiadas por el pragmatismo, y los discursos se modificaron y adecuaron en torno a las necesidades reales. En otras palabras, la política comercial estuvo determinada por la necesidad permanente de incrementar los ingresos fiscales que provenían de los impuestos a las importaciones, impuestos indirectos.

La nueva configuración del comercio exterior

Un primer aspecto a destacar es la nueva configuración del mercado internacional en el que se inserta la economía chilena, donde el peso preponderante de Inglaterra es incuestionable¹⁰⁷. Como señala Eduardo Cavieres: “El capital, las mercaderías y el empresariado británico, estuvieron presentes desde el comienzo de la vida chilena independiente”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ El término ‘avalancha’ lo tomamos de Gabriel Salazar.

¹⁰⁷ El caso de Chile no es en ningún caso excepcional, sino parte de una política que desarrolló la gran potencia con todas las nuevas repúblicas hispanoamericanas: “Inglaterra, a cambio de una colaboración abierta con los insurrectos obtenía una serie de privilegios de tipo comercial que eliminaban la competencia de otros países en vías de industrialización sin el desgaste económico de mantener una estructura política y militar de dominación permanente, sólo a base de acciones muy concretas. De este modo, la manufactura británica lograría lo que nunca había logrado la española: convertirse en un artículo de consumo de la población indígena estableciendo una competencia ventajosa con los obrajes...”. Delgado, “La integración...”, *op. cit.*, p. 51.

¹⁰⁸ Cavieres, *Comercio...*, *op. cit.*, p. 220.

Las exportaciones de Chile a esta potencia consistirán, principalmente, en cobre, lana y cueros. El cobre se exportó en grandes cantidades a las Indias Británicas desde comienzos de la década de 1820, constituyéndose desde ya como el principal producto de exportación. La revolución industrial en marcha y las coyunturas internacionales harán que la demanda no cese de aumentar. Según Eduardo Cavieres, a fines de la década de 1850 Chile aportaba el 40% de la producción mundial de cobre¹⁰⁹.

Por su parte, desde Gran Bretaña se importaban manufacturas y ropas de algodón, lana, lino y seda¹¹⁰. Esta “avalancha” no pudo ser asimilada por el mercado chileno, que seguía siendo muy pequeño, y no podía ofrecer una demanda permanente a ese nivel de importaciones¹¹¹.

Las manufacturas eran, asimismo, el principal rubro de las importaciones desde Estados Unidos, aunque no superaron el 9,6% de los productos importados entre 1844 y 1849. Por su parte, desde Francia se internaban artículos de lujo, que en estos mismos años representan alrededor del 10% de las internaciones¹¹².

A partir de la década de 1850 se experimentan transformaciones de mayor implicancia en la economía nacional, producto del incremento del comercio exterior. La economía local, inserta cada vez más en un mercado mundial que vivía un momento de expansión, constata una fuerte demanda de metales y productos agropecuarios. Las importaciones siguen en aumento y, por primera vez, la austeridad que había guiado la política fiscal da paso a una fuerte inversión estatal en obras públicas, en transportes y comunicaciones, buscando estimular hasta donde sea posible la bonanza económica.

La orientación exportadora de la economía chilena se confirmó en estos años, y siendo la minería el principal rubro de las exportaciones, se invirtieron significativos capitales para mejorar la producción y el transporte. Cabe mencionar que el primer ferrocarril que se construyó en Chile, en 1851, fue para unir los yacimientos mineros de Copiapó con el puerto de Caldera.

Por otra parte, se desarrolla en torno a Valparaíso un mercado financiero cuyos capitales se invierten en la producción minera de la zona norte, la producción agrícola en las provincias del centro-sur y la reciente explotación de carbón en la provincia de Concepción¹¹³.

¹⁰⁹ Cavieres, *Comercio...*, *op. cit.*, p. 62.

¹¹⁰ *Op. cit.*, p. 66.

¹¹¹ Eduardo Cavieres señala como ejemplo el año 1835, en el que las importaciones representaron el cuádruple de la exportación de cobre durante los años 1820-1835. *Ibid.*

¹¹² *Op. cit.*, p. 73.

¹¹³ Véase Leonardo Mazzei de Gracia, “Terratenientes de Concepción en el proceso de modernización de la economía regional en el siglo XIX”, p. 193. Véase también Julio Pinto y Luis Ortega, *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*; Leonardo Mazzei de Gracia, “Orígenes del establecimiento británico en la región de Concepción y su incursión en la molinería del trigo y en la minería del carbón” y Leonardo Mazzei de Gracia, “Los británicos y el carbón en Chile”.

Según las cifras que maneja Eduardo Cavieres, entre 1847 y 1856 se duplicó el valor de las importaciones y triplicó el de las exportaciones:

“En 1847, el país importó mercaderías por un valor de £2.013.769 (10.068.849 pesos); en 1851 la cifra era de £3.276.994 (15.884.972 pesos) y en 1856 había alcanzado a £3.960.880 (19.804.041 pesos)”¹¹⁴.

En relación con las exportaciones, según el mismo autor:

“los valores fueron desde £1.404.257 (7.201.334 pesos) en 1847, a £1.933.271 (9.666.354 pesos) en 1851 y de allí a £3.631.904 (18.159.522 pesos) en 1856”¹¹⁵.

La expansión económica que se experimenta a partir de 1850 es estudiada por Luis Ortega, para quien esto se reflejó en un crecimiento de la producción y de la productividad en algunos sectores de la economía, y “en cierto grado de diversificación productiva”, además de la creciente inversión del gasto público que ya señalamos. No obstante, el autor destaca que en el largo plazo esta expansión no se plasmó en desarrollo, pues este fue “bloqueado” por las características básicas del sector productivo¹¹⁶.

“Fueron la solidez y estructura interior del modo de producción vigente –en que las unidades económicas pudieron existir por siglos sin experimentar modificaciones, ya sea en sus características de funcionamiento o tamaño–, las que determinaron el rumbo, intensidad y desenlace del crecimiento económico. En otras palabras, el resultado estructural de la coyuntura no dependió de la vitalidad del comercio exterior, sino de las características del régimen de producción vigente y, desde el punto de vista social, de la ausencia de un proyecto político y de un elenco social capaz de dar los pasos necesarios para su desmantelamiento”¹¹⁷.

Así, el fuerte crecimiento que experimenta el comercio exterior en la década de 1850, y que afectó al sector minero y agrario, fue impresionante, pero de corta duración. La significativa demanda de alimentos y bienes básicos, y los altos

¹¹⁴ Cavieres, *Comercio...*, *op. cit.*, p. 76.

¹¹⁵ *Op. cit.*

¹¹⁶ Uno de los ejemplos que da Luis Ortega es el caso de la minería del cobre, donde “imperaban técnicas rudimentarias preindustriales y una dimensión artesanal en la explotación”, estructura de explotación que no sufrió cambios significativos. El autor señala que los empadronamientos confirman que se mantuvo la pequeña explotación y la “atomización de la producción” hasta al menos la década de 1860. Por otra parte, el nivel de inversión de capital era bajo, siendo la ausencia de innovación uno de los rasgos destacados del sector. Esto tuvo como resultado una baja productividad, atraso técnico y una limitada demanda de bienes de consumo y capital. Ortega, *Chile...*, *op. cit.*, p. 87.

¹¹⁷ Ortega, *Chile...*, *op. cit.*, p. 34.

precios de los productos que el país exportaba estuvieron al origen de este incremento “espectacular”, pero que no se materializó en desarrollo real, y como estas condiciones no se mantuvieron en el tiempo, la crisis de 1873 golpeó con fuerza.

La consolidación de Valparaíso como entrepôt comercial del Pacífico

El crecimiento que experimenta Valparaíso está relacionado en forma directa con el desarrollo del comercio, tras la independencia la ciudad se convirtió en el puerto principal del territorio nacional y de la costa sur del Pacífico.

A las características geográficas favorables, dada su situación privilegiada en la ruta del cabo de Hornos, se suman las medidas que toma el gobierno para incrementar el tráfico comercial que circula por el puerto. La inversión fiscal, destinada a la construcción de almacenes e infraestructura portuaria, representa un porcentaje destacado del gasto asociado a obras públicas en estos años, el objetivo es claro, convertir a Valparaíso en un *entrepôt* nacional e internacional.

El resultado es exitoso, y ya en la década de 1830 el puerto se convierte en el centro de las transacciones comerciales nacionales, de introducción hacia el mercado andino y trasandino, y en el lugar de reembarque de productos centroamericanos hacia Europa¹¹⁸.



Bahía de Valparaíso, en Alexander Caldcleugh, *Travels in South America, during the years 1819-20-21; containing an account of the present state of Brasil, Buenos Ayres and Chile*.

¹¹⁸ Un ejemplo es el café costarricense que figura en la estadística inglesa como importado desde Valparaíso, por otro lado los productos ingleses figuraban como chilenos al provenir del mismo puerto. Véase Jorge León Sáenz, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica 1821-1900*.

Cuadro N° 7
MOVIMIENTO MARÍTIMO POR PAÍSES
EN EL PUERTO DE VALPARAÍSO,
1830 Y 1838

<i>Países</i>	<i>1830</i>				<i>1838</i>			
	<i>Barcos</i>	<i>%</i>	<i>Tons.</i>	<i>%</i>	<i>Barcos</i>	<i>%</i>	<i>Tons.</i>	<i>%</i>
Inglaterra	59	19,8	11.343	29,7	99	21,0	24.198	25,0
Estados Unidos	67	22,5	16.975	29,5	57	22,1	17.114	17,7
Chile	93	31,2	11.176	19,4	176	37,2	21.994	22,7
Perú	18	6,0	3.373	5,86				
Francia	43	14,4	10.836	18,8	56	11,9	16.447	17,0
Europa	15	5,0	3.560	6,2	57	12,1	13.751	14,2
América Latina	3	1,0	294	0,5	29	6,1	3.387	3,5
Totales	298	100	57.558	100	474	100	96.893	100

FUENTE: Cavieres, *El comercio..., op. cit.*, p. 73.

El cuadro N° 7 da cuenta, en primer lugar, del fuerte incremento en el tráfico comercial entre 1830 y 1838, el número de barcos y el volumen de mercaderías casi se duplica. En segundo lugar, se observa el peso que tienen Inglaterra, Estados Unidos y Francia. Y que en el caso inglés es mayor a lo que muestra el cuadro, puesto que parte importante del comercio británico se realizaba en barcos con bandera chilena o peruana, en vista de las prerrogativas que en estos años beneficiaban al comercio nacional y a las “naciones hermanas”¹¹⁹. Asimismo, vemos que desaparecen las transacciones con Perú, resultado de la guerra contra la Confederación Peru-boliviana que había tenido lugar el año anterior.

La producción minera merece unas líneas aparte, pues como ya mencionamos, constituyó y constituye, hasta el día de hoy, el rubro principal de las exportaciones chilenas.

Como señala Luz María Méndez, en su estudio sobre la exportación minera, tras la crisis que se vivió a fines del período colonial, y que se extendió hasta la década de 1820, en los decenios siguientes se observó un fuerte aumento en la demanda de metales, que se reflejó en el alza de los precios del cobre (entre 1815 y 1820 este se duplicó) y de la plata. Esto tuvo una:

“incidencia directa en el aumento de la exportación cuprífera chilena, y por ende un mayor impacto del comercio de exportación en la base tributaria del país, pues generó un mayor monto de impuestos aduaneros”¹²⁰.

¹¹⁹ “En 1836, el Cónsul británico en Valparaíso informaba a la Foreign Office que un tercio de los sesenta y ocho barcos mercantes registrados como chilenos eran en verdad británicos...”, Cavieres, *Comercio..., op. cit.*, p. 74.

¹²⁰ Méndez, *op. cit.*, p. 41.

Según las cifras que maneja esta autora, que elabora una estadística sobre la base de los registros de aduana, entre 1800 y 1840 las exportaciones de cobre por vía marítima ascendieron a 1.659.403 quintales (76.333 tons.), que se enviaron al exterior en su totalidad, desde los puertos nortinos¹²¹.

En cuanto a la plata, durante los mismos años su exportación por vía marítima alcanzó 1.487.659 marcos (342 tons.). Si a esto se suma la exportación de pesos fuertes de plata, la cifra se eleva a 379 tons. A diferencia del cobre, que se embarcaba desde los puertos nortinos, la plata era embarcada principalmente desde Valparaíso.

Por último, Luz M. Méndez sostiene que la exportación de oro era muy irregular, lo que dificulta la creación de una estadística, pero se mantuvo por debajo del índice de una tonelada anual, y su comercio estaba mayoritariamente centrado en el puerto de Valparaíso. El total calculado de su exportación asciende a 3,54 tons., lo que representa un valor de 117.628.179 pesos¹²².

Todas las cifras anteriores siguen siendo menores a lo que en realidad se exportó en razón del significativo contrabando. En el caso del oro y de la plata esto es aún más importante. Por otra parte, las cifras anteriores no consideran el transporte terrestre, a Buenos Aires, por ejemplo, que durante algunos años no fue menor.

Si bien las exportaciones de metales evidencian el fuerte crecimiento que experimenta el comercio exterior tras la independencia, veremos que conlleva la descapitalización y acrecienta el déficit de la balanza comercial chilena.

Crecimiento “espectacular” y desequilibrio comercial. La balanza deficitaria

La balanza comercial deficitaria que había caracterizado la economía colonial, se prolonga e incrementa con creces tras la guerra de independencia, una característica que, aunque no se refleja en las cifras de la estadística oficial, tendrá fuertes consecuencias en el corto y largo plazo¹²³.

Gabriel Salazar, quien estudia el fenómeno en detalle, señala que desde la Independencia el país se vio sometido a una “avalancha” de manufacturas importadas y a la presión librecambista interna que ejercieron los consignatarios y casas subsidiarias (*consignees* y *subsidiary houses*), que se habían establecido en Valparaíso. Esto tuvo como resultado un déficit en la balanza de pagos, y una transferencia constante de metales monetarios al exterior, que, a su vez, llevó al colapso monetario y la crisis económica de la década de 1870¹²⁴:

¹²¹ Coquimbo: 37% con 609.674 quintales; Copiapó: 21% con 348.820 quintales; Huasco: 40% con 666.310 quintales y, finalmente, Valparaíso con 34.599 quintales. *Op. cit.*, p. 36.

¹²² *Op. cit.*, p. 51.

¹²³ Esta constatación está presente ya en Cavieres, *Comercio...*, *op. cit.*, p. 68.

¹²⁴ Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, p. 168.

“El resultado de todo eso fue un déficit comercial superior al 50% promedio anual, que se arrastró por largas décadas desde 1820 en adelante, hasta desembocar en la crisis monetaria de 1878”¹²⁵.

Consecuencia directa de este déficit y del pago en metales del saldo negativo, fue la escasez constante de moneda, puesto que se exportaba como medio de pago¹²⁶. Esta situación se arrastraba desde la época colonial, no obstante, dado el incremento de las transacciones comerciales, la escasez de circulante se volvió un problema mayor tras la independencia¹²⁷. Por otra parte, como señalan Eduardo Cavieres y Gabriel Salazar, uno de los resultados de esta política fue la descapitalización nacional¹²⁸ que “frenó las fuerzas productivas del incipiente capitalismo chileno”¹²⁹.

¹²⁵ Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, p. 171.

¹²⁶ Gabriel Salazar destaca que los encargados de elaborar la estadística comercial a partir de 1844 no diferenciaron entre la “balanza comercial” y la “balanza de pagos”, vale decir, entre las mercancías y los pagos monetarios, que en la estadística comercial extranjera sí se diferenciaba (*commodities* y *bullion & specie*). Como resultado, esta operación equilibró la balanza de pagos, mostrando incluso supuestos excedentes generados por el comercio exterior, *op. cit.*, p. 190.

¹²⁷ La viajera inglesa Maria Graham, describe bien esta situación y los problemas que conlleva: “I understand government has it in contemplation to issue a coinage of low value, which will be of great advantage to the people. I have often been struck with the inconvenience of the want of small coin here. There is nothing in circulation under the value of a *quartillo*, or quarter of a real, which, if the dollar be worth four shillings and sixpence, is more than three half-pence; and *quartillos* are not coined here, and are so scarce, that I have only seen three since April: consequently we may call the smallest common coin the medio, or near threepence halfpenny; a sum for which, at the price of bread and beef here, a whole family may be fed. What then is the single labourer to do? This evil, great as it is, has occasioned a greater. In order to accommodate purchasers with a quantity under the value of a *medio*, or *quartillo*, the owners of *pulperías* (a kind of huckster’s shops) give in exchange for dollars or reals promissory notes: but these notes, even where the article bought is half a dollar, and the note for half, the *pulperia* man will not discount in cash, but in goods; so that he makes sure of the poor man’s whole coin, besides the chance that a peasant, who does not read or write, may lose or destroy the note itself. Many and rapid fortunes have been made by these notes, and the loss to the poor has amounted to more than any one of the government direct taxes. This has not been overlooked by some of the great merchants connected with the minister here; and a number of retail shops have been set up at their expense, though under the names of inferior agents. And this is probably one of the reasons for the delay of the very necessary coinage of small money”. Maria Graham, *Journal of a residence in Chile, and a Voyage from Chile to Brasil in 1823*, p. 221.

¹²⁸ Cavieres, *Comercio...*, *op. cit.*, p. 68.

¹²⁹ Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, p. 189. La misma situación se observa en el resto de las economías mineras de América Latina: México, Perú, Bolivia, Colombia. Incluso, el caso de la futura Argentina la situación es similar, el desequilibrio que generan las importaciones se compensa en parte con la exportación de metálico. Tulio Halperín lo señala claramente, éstas: “no pueden considerarse, como en el pasado, un rubro normal de exportación, no sólo porque el nuevo país no incluye ya los distritos productores del antiguo virreinato, sino porque el flujo de metálico andino hacia el Plata sólo retomará su curso en época tardía y en volumen muy disminuido: el metálico es entonces en su mayor parte moneda antes circulante o atesorada, y en la medida en

Esta crisis se refleja en el descenso que experimenta la acuñación por parte de la Casa de Moneda después de 1817, situación reiterada en casi todas las memorias e informes del Ministerio de Hacienda, y que se contradice con el asenso en la exportación de metales¹³⁰. Como dijimos antes, esto originó un aumento de la sequía monetaria constante que afectaba al mercado interno.

Cuadro N° 8
BALANZA COMERCIAL ENTRE CHILE Y LAS POTENCIAS NÓRDICAS
(INGLATERRA, FRANCIA Y ESTADOS UNIDOS), 1820-1846¹³¹

Quinquenios	Exportaciones		Importaciones		Déficit	
	Totales	Índice	Totales	Índice	Totales	Índice
1821-1825			2.479.126 *			
1826-1830	1.418.066	100	5.050.930	100	-3.632.864	100
1831-1835	1.571.135	110	6.025.767	119	-4.454.632	122
1836-1840	3.093.851	218	7.986.767	158	-4.892.916	134
1841-1846	3.088.934	196	8.006.857	158	-4.917.923	135

FUENTE: Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, p. 178.

El cuadro N° 8 muestra el crecimiento constante experimentado por el comercio exterior tras la independencia, el índice se duplica. Las exportaciones de trigo, lana y cobre se vieron estimuladas por el *rush* californiano, la apertura del mercado australiano y el descubrimiento de minas de plata como Chañarcillo. No obstante, estos auges fueron coyunturales y el mineral de Chañarcillo se agota, lo que se refleja en las cifras del último quinquenio¹³².

que su exportación consume patrimonios lentamente acumulados y no fácilmente renovables continúa a través de un mecanismo diferente el proceso autodestructivo inaugurado por el fisco mismo desde comienzos de siglo". Halperín, *Guerra...*, *op. cit.*, p. 92.

¹³⁰ La crisis monetaria y el descenso en la acuñación son reparados por los agentes diplomáticos extranjeros. En 1827 el cónsul francés señala: "La Casa de Moneda vive en la más completa inactividad, pero los falsos acuñadores no son tan visibles. Parece que desde hace un tiempo hay una cantidad de falsas onzas en circulación. Las buenas comienzan a ser escasas, por la exportación continua que se hace de ellas desde hace muchos años a falta de objeto de retorno más ventajoso. Vanas prohibiciones no han impedido este derrumbe del numerario, y no tienen por resultado que procurar a los capitanes de navíos de guerra ingleses y americanos inmensos beneficios por su cooperación en este comercio ilícito", Mr. de La Forest, "Lettre de Mr. de la Forest, Inspecteur général du commerce Français au Chili, à Mr. le Ministre des Affaires Étrangères", Santiago, 2 de septembre, 1827, fj. 191.

¹³¹ Solo mercancías; promedios anuales por quinquenio; valores en \$ de 48d.

* Incluye solo mercancías comerciadas con Inglaterra.

¹³² Pierre Vayssièrre señala que el descubrimiento de este mineral permitió al país integrar el grupo de grandes productores de plata justamente cuando otros países productores como Bolivia, Perú y México se encontraban en crisis. La producción de Chañarcillo alcanzó más de 450.000.000 de pesos oro. Pierre Vayssièrre, *Un siècle de capitalisme minier au Chili, 1830-1930*, p. 18.

El déficit que se genera por el desequilibrio en la balanza comercial será saldado con la exportación de especies monetarias, que según las cifras presentadas por Gabriel Salazar, aumentó desde un promedio anual de 313.651 pesos para el quinquenio 1826-1830, a 1.197.793 pesos durante 1836-1840, descendiendo a un promedio de 980.023 pesos en el trienio 1841-1843. Sobre las especies monetarias exportadas a Inglaterra, promediaron, entre 1819 y 1825, en más de 2.500.000 pesos anuales¹³³.

El desarrollo “espectacular” ocultó así su propia ruina, pues como ya señalamos, este no se materializó en capitalización ni en mejoras en el sistema productivo, ni en la creación y desarrollo de un mercado interno. Y la balanza continuó siendo deficitaria. Pero cualquier modificación al sistema comercial suponía tocar los ingresos fiscales, además de generar la oposición de la elite mercantil y terrateniente. El sistema impositivo no se modificó, y se retardó en lo posible la regulación del mercado financiero. El *statu quo* se mantuvo mientras se pudo, hasta que la crisis de 1873 obligó a cuestionar las bases del sistema.

La política comercial: entre liberalismo y proteccionismo, pragmatismo ante todo

El análisis de la política fiscal y la legislación comercial nos lleva a sostener lo señalado por Eduardo Cavieres, respecto a que la política oficial fue de corte pragmático:

“...una mezcla de proteccionismo y liberalismo que trató de combinar la protección de ciertas actividades con la maximización de los ingresos provenientes de los impuestos aduaneros”¹³⁴.

Esta política se lee clara tanto en los discursos oficiales, memorias e informes del Ministerio de Hacienda como en la legislación comercial. El mismo pragmatismo que guía los pasos de la política fiscal y que, por ejemplo, lleva a los ministros “a defender lo indefendible”, como señala Manuel Rengifo respecto a la manutención del ignominioso estanco del tabaco, se aplica a la legislación comercial.

Asimismo, en el nombre del pragmatismo que los ingresos fiscales descansan sobre los impuestos indirectos, evitándose todo proyecto de tributación directa, pese a que los mismos ministros sostengan que éstos son menos justos.

¹³³ Las cifras incluyen a Francia, Estados Unidos e India. El autor destaca que solo las importaciones desde Inglaterra alcanzaban el 54% de las importaciones chilenas en general. Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, p. 177.

¹³⁴ Cavieres, *Comercio...*, *op. cit.*, p. 75. Por su parte, Simon Collier señala que, si bien entre los chilenos educados las ideas eran más proclives al libre comercio, la política económica era muy pragmática hasta al menos mediados de los años cincuenta. Collier, *Chile...*, *op. cit.*, p. 157.

El hecho de que se libere a las harinas y trigo de derechos de exportación en los años de la apertura del mercado californiano y australiano, mientras que los metales siguen pagando derechos da cuenta, asimismo, de esta acomodación. El poder político y las redes que vinculan a la elite terrateniente con el gobierno tienen todavía un peso mucho mayor que aquéllas de los empresarios y capitalistas vinculados a la minería¹³⁵.

Puesto que los impuestos a las importaciones representaban el ingreso principal de la hacienda pública, la política comercial se orientó a fomentar el comercio externo de todas las formas posibles. El discurso oficial es acá bien claro, el comercio es “el jugo nutritivo que nutre las arcas fiscales”, y la legislación e inversión fiscal en obras públicas buscan incentivar en la medida de lo posible el desarrollo del comercio exterior¹³⁶.

La política aduanera fue, así, un instrumento para estimular las transacciones comerciales, y los dirigentes políticos lo dicen. Luis Ortega pone también el énfasis en ello, “hay que relativizar el debate acerca de las características, orientación y fines de la política comercial”. El autor advierte, así, sobre la interpretación de las tarifas de aduana, que, a su juicio, son una herramienta fiscal más que una medida solo comercial¹³⁷.

Cabe mencionar, eso sí, que esta tendencia a potenciar el comercio exterior se vio apoyada desde el exterior e interior, a través de la presión directa e

¹³⁵ Las tensiones que enfrentan los intereses mineros con los de la elite terrateniente se manifiestan desde los primeros años de la Independencia. La protección que la Corona otorgaba a la minería, mediante derechos, tribunales y una legislación particular, fue muy criticada por los terratenientes, quienes buscaron socavar estos derechos. La supresión del Tribunal de Minería en 1824, de los diputados de minas en 1838 y finalmente la suspensión de las ordenanzas de minería suponen el triunfo de los intereses de los hacendados por sobre los mineros. Como señala Pierre Vayssièrre, la misma política tributaria da cuenta de esta situación, la agricultura estaba gravada por el diezmo y el catastro, reformulado luego como contribución territorial. Sin embargo, los productos agrícolas no estaban sujetos a derechos de exportación. La minería, por su parte, estaba gravada con impuestos sobre la producción y sobre la exportación.

En referencia al peso que tienen la contribución territorial y el impuesto del cobre sobre los ingresos totales durante 1841-1879, Pierre Vayssièrre observa que el peso de la contribución agrícola fue decreciendo, pasando de representar un 13,7% en 1845-49 a un 5,5% a fines del período. También destaca que el desequilibrio existente entre los impuestos que gravan la agricultura y la minería aumenta al constatar que solamente la contribución agrícola es menor al impuesto sobre el cobre, es decir, si se incluye el resto de los impuestos la desigualdad se incrementaría en sobremanera. El año 1864, por ejemplo, en proporción a sus ingresos, los mineros estaban gravados dos veces y media más que los hacendados, y según el autor esto sería la norma. Véase Vayssièrre, *op. cit.*, p. 96.

¹³⁶ El papel de los impuestos de aduana es claro: “Desde luego la renta de Aduanas reclama una mención preferente, por ser la que contribuye al Tesoro con mas copiosos ingresos, i porque es, por su naturaleza, el barómetro que manifiesta el movimiento del comercio i de la riqueza de la nacion”, *MH*, 1839, p. 80.

¹³⁷ Luis Ortega, “La economía política de la constitución financiera de Chile. 1817-1860, pp. 61, 64.

indirecta que ejercían las potencias mediante sus representantes diplomáticos, emisarios comerciales, su flota y los comerciantes locales, que representaban sus intereses. El caso de Inglaterra, que estacionaba buques de la *Royal Navy* en la costa del Pacífico, es el más evidente.

Como señala Eduardo Cavieres:

“el creciente número de compañías comerciales extranjeras y de agencias de casas mayoristas con base en el exterior, necesitaba de un marco o ambiente legal que facilitara sus operaciones”¹³⁸,

y el gobierno local respondió de manera positiva a estas demandas. Por su parte, el mismo autor sostiene que los productores chilenos “básicamente primarios”, al buscar su integración en el mercado internacional no podían ser proteccionistas, y por ello “cayeron rápidamente en las aguas del capitalismo externo”¹³⁹.

El *Anuario Estadístico* publicado en 1861 resume los fundamentos de la política comercial seguida por los gobiernos conservadores desde 1830¹⁴⁰. Repitiendo el discurso de los ministros de Hacienda, se menciona que la apertura comercial tras la independencia supuso un cambio radical si se compara al sistema colonial proteccionista, no obstante, esta apertura, sumada a la inestabilidad política, “produjo un verdadero caos”¹⁴¹.

“La falta de experiencia i de hombres especiales por una parte i por otra la manía de innovar i reformarlo todo, que es el espíritu que domina en las revoluciones triunfantes, había formado un acopio voluminoso de disposiciones contradictorias, de reglamentos i decretos esplicativos o derogatorios de los anteriores, agrupando una masa inconexa sin tener punto alguno de

¹³⁸ Ortega, “La economía...”, *op. cit.*, p. 110.

¹³⁹ *Op. cit.*

¹⁴⁰ *Anuario estadístico...*, *op. cit.*, 1861.

¹⁴¹ En 1834 el ministro nombre Rengifo señala: “Apenas podrá concebirse cuánta fué la confusion que introdujo en el réjimen de las oficinas el desarreglo de la lejislacion. las aduanas diferian en la intelijencia de sus ordenanzas, i el derecho exijido por una dejaba de cobrarse por otra, sirviendo para ámbas el sentido equívoco de una misma lei. En muchos casos, que sería fácil citar, la costumbre prefirió al mandato, i quedaron sin efecto las órdenes supremas por respecto a la práctica establecida. ¿Parecerá acaso estraño que al amparo de este intrincado laberinto de leyes absurdas e inconexas se hayan inferido graves perjuicios al fisco, sea cual fuere la probidad i celo que supongamos en sus empleados?”, *MH*, 1834, p. 8.

El ministro de Hacienda Diego Benavente sostenía esta idea. En la memoria de 1824, refiriéndose a las aduanas señala: “Esta es la renta mas productiva que tiene la República, pero también la mas viciada en su recaudacion. Decretos sobre decretos se han aglomerado por los gobiernos de la revolucion, y ellos han causado una confusion que cuesta miles de pesos. reglamentos y tarifas se han publicado hoy para abolirlos mañana. Estas continuas y opuestas determinaciones han trastornado el órden de la administracion y de los cálculos del comerciante, que sin datos para hacerlos y muchas veces con presuntas perdidas, se habrá quizás abandonado al vergonzoso tráfico del contrabando”. *MH*, enero 1824, p. 12.

unidad. Tan informe legislación introdujo la anarquía o el arbitrario en los procedimientos, obrando cada Aduana como mejor le parecía a su jefe”¹⁴².

Los principios que se siguieron para “corregir i mejorar” y “organizar i crear”, fueron, en primer lugar, remover las trabas “estériles” que perjudicaban a la industria, y fomentar los intereses del erario. Con este objetivo se reformó la ordenanza de aduanas, se legisló sobre almacenes fiscales, derechos de importación y exportación, derechos de puerto y cabotaje, tarifas y avalúos, y una ley de navegación sobre la marina mercante nacional¹⁴³. Estas medidas permitieron una reorganización del comercio, que desde esa fecha experimentó un crecimiento significativo.

En las décadas siguientes la legislación en materia comercial se dirigió a llenar los vacíos y completar los reglamentos y ordenanzas, pero se fue liberalizando poco a poco, siguiendo siempre el objetivo de fomentar el comercio externo. No será sino hasta la segunda mitad de 1850, cuando las demandas por una legislación que regule el mercado financiero no pueden dejar de oírse, que se emprenderán reformas de mayor magnitud.

APÉNDICE

LA INFLACIÓN A COMIENZOS DEL SIGLO XIX

Desde fines del siglo XVIII, y durante las guerras de independencia, la tendencia había sido a una devaluación de los precios. Esto, en razón de la situación política internacional, de la saturación del mercado colonial y de las campañas militares americanas. No obstante, en el caso de Chile se observa que una vez finalizada la guerra hay una estabilización¹⁴⁴. La estabilidad, que, como veremos, es relativa, se relaciona a la mantención del patrón metálico, y al equilibrio de las tasas cambiarias (el peso chileno se mantuvo por cerca de un siglo en torno a la tasa de \$1 igual a cuarenta y cinco peniques)¹⁴⁵. Y en efecto, el proceso inflacionario, como lo conocemos hoy se desatará más tarde, cuando para hacer frente a la crisis internacional se decreta el fin del patrón metálico en 1878¹⁴⁶.

¹⁴² *MH*, enero 1824, p. 86.

¹⁴³ *Op. cit.*

¹⁴⁴ Véase Villalobos, *op. cit.*

En un estudio sobre el IPC y el IPM los economistas Gert Wagner y José Díaz sostienen que es indudable la incidencia que tuvo la independencia en la relación entre ambos indicadores. Señalan también que el índice de precios británicos observó una baja tras las guerras napoleónicas, lo que sin duda habría repercutido en el índice de precios por mayor chileno, pues la economía nacional tras la independencia era muy dependiente del comercio británico. Gert Wagner y José Díaz, “Inflación y tipo de cambio: Chile 1810-2005”.

¹⁴⁵ Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, p. 192.

¹⁴⁶ Esta estabilidad fue producto de los índices de la producción de oro y plata en Chile, y se mantuvo mientras la monedas de platas fueron un medio de pago legítimo y oficial. Respecto a

Sin embargo, la estabilidad de las tasas cambiarias afectaba principalmente a quienes estaban vinculados al comercio externo. En la economía interior las cosas eran distintas: el precio de los arriendos y de las propiedades aumentaba, encareciendo el costo de vida de la clase trabajadora que no veía aumentar sus salarios de forma paralela a esta tendencia alcista¹⁴⁷. Por otra parte, el costo de vida variaba mucho según la localidad; en las regiones y enclaves mineros, por ejemplo, el costo de los alimentos e insumos básicos se encarecía de manera deslumbrante. De acuerdo con un estudio econométrico sobre la variación del IPC, (que abarca dos siglos y cuyo índice 100 está fijado en 1995), la inflación durante los años 1810-1860 fue del 4,6%¹⁴⁸.

Las implicancias que tiene la inflación en el encarecimiento del costo de vida para las clases populares es, sin duda, un hecho que no se debe pasar por alto, aunque no es el objeto de este estudio. Se verá, sin embargo, que la inflación y el costo diferenciado de la vida afecta en forma directa a los funcionarios, cuyos salarios se deprecian. En la correspondencia se alude reiteradamente a este problema, que para los administradores tiene resultados indeseados puesto que puede ser aliciente al contrabando y al relajo de los funcionarios.

La inflación representa un fenómeno social claro, que tanto las autoridades como los propios funcionarios tienen en cuenta.

El panorama presentado sobre los ramos e instituciones de la hacienda pública, y sobre el comercio, muestra que la situación económica durante la Colonia no era ventajosa, Chile era un territorio pobre, periférico y altamente dependiente de Perú. La institucionalidad de hacienda estaba orientada a la recaudación de impuestos y, si bien estos eran numerosos, los montos recaudados no. El quiebre con la metrópolis supondrá importantes transformaciones, pero la organización institucional se hereda y se mantienen los principales impuestos. La novedad provendrá del factor comercio.

En lo que respecta al comercio, en la búsqueda desesperada de recursos inmediatos con que financiar la guerra, las nuevas autoridades optarán por una mayor apertura, lo que supondrá una completa reorganización del sistema

los tipos de cambio, el estudio de Horacio D'Ottone y Hernán Cortés sobre las tasas cambiarias de Chile en relación con el dólar y a la libra esterlina, muestra que la estabilidad fue la norma. El peso chileno se mantuvo alrededor de los 45 peniques Horacio D'Ottone y Hernán Cortés, "Tasas cambiarias de Chile en relación al dolar y libra esterlina (1830-1964)".

¹⁴⁷ Gabriel Salazar, *Labradores, peones y proletarios, formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*, p. 167.

¹⁴⁸ En un estudio global sobre estadísticas de la economía chilena, Juan Braun-Llona, Matías Braun-Llona, Ignacio Briones, José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner calcularon un IPC para el período 1810-1995. Según las cifras de la variación de este índice, entre 1810 y 1860, habría sido de 0,046 puntos. Véase Juan Braun-Llona, Matías Braun-Llona, Ignacio Briones, José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner, *Economía chilena 1810-1995. Estadísticas históricas*, p. 100. Mencionamos este dato siempre teniendo en cuenta lo complejo que resulta un cálculo que engloba un período tan extenso en el que se observan fenómenos económicos muy distintos.

comercial y financiero. Las transacciones experimentan un fuerte desarrollo, y con ello los derechos de aduana. Los impuestos de aduana se transformarán, así, en el pilar del ingreso fiscal. El gobierno estructurará su política fiscal teniendo como base esta situación de dependencia (dependencia con un carácter neocolonial, puesto que se apoya en la exportación de metales y en una balanza comercial deficitaria).

ANEXO

Cuadro N° 9
 PRODUCTO DE LAS MINAS NACIONALES
 EN 1834

<i>Oro</i>	<i>Marcos</i>	<i>Valores en pesos</i>
Exportado por Valparaíso	11	
Acuñado en la Casa de Moneda	3.840	
Totales	3.852	525.231
<i>Plata</i>	<i>Marcos</i>	<i>Valores en pesos</i>
Exportado por Valparaíso	67.792	
Exportado por Coquimbo	83.979	
Exportado por Huasco	3.879	
Exportado por Copiapó	3.878	
Acuñada en la Casa de Moneda	5.405	
Totales	164.935	148.446
<i>Cobre</i>	<i>Quintales</i>	<i>Valores en pesos</i>
Exportado por Valparaíso	17.771	
Exportado por Coquimbo	33.360	
Exportado por Huasco	23.434	
Exportado por Copiapó	2.698	
Totales	77.265	1.081.710
Minerales de Cobre		
Exportado por Valparaíso	6.389	
Exportado por Coquimbo	94	
Exportado por Huasco	20.961	
Totales	36.850	66.791
Total		3.158.149

FUENTE: *MH*, 1835 y Valetín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, tomo XVIII, p. 504.

Cuadro N° 10
EXPORTACIÓN DE METALES
 1851

<i>Pastas de plata</i>	<i>Marcos</i>
Extraídas por Valparaíso	112.703
Extraídas por La Serena	1.206
Extraídas por Huasco	12.686
Extraídas por Copiapó	228.188
Extraídas por pases que dio la Casa de Moneda	486
Totales	355.270
<i>Pastas de oro</i>	
Extraídos por Valparaíso	101
Extraídos por Copiapó	5
Elaborado en la Casa de Moneda	17.838
Totales	17.946
<i>Cobre en barra</i>	
Extraídas por Valparaíso	68.387
Extraídas por La Serena	85.474
Extraídas por Huasco	5.376
Totales	159.239
<i>Minerales de cobre</i>	
Extraídos por Valparaíso	20.903
Extraídos por La Serena	34.827
Extraídos por Huasco	98.125
Extraídos por Copiapó	32.334
Totales	186.191

FUENTE: *MH*, 1852.

DIFICULTADES Y DESAFÍOS. LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA Y DE UNA FISCALIDAD INDEPENDIENTE, 1817-1829

Sin erario todo nuestro edificio se desploma
Excelentísimo Senado¹⁴⁹

*La escasez de fondos públicos exige la mayor economía;
i si aun en los tiempos de abundancia no debe gastarse mas que lo que sea preciso,
en los de indigencia todo ahorro es un caudal.*
Oficio del Senado al Director Supremo,
julio de 1819

En los años que siguen al triunfo sobre el ejército realista las finanzas están condicionadas por la guerra de independencia. El gasto se relaciona de manera directa con los costos que implican las campañas y la manutención del ejército. Cabe recordar que, aunque la victoria en la batalla de Chacabuco (12 de febrero de 1817) supone un triunfo definitivo sobre los realistas, las campañas en el sur del territorio continúan, y el proyecto de liberar Perú demanda esfuerzos extraordinarios. Las exigencias que se presentan son inmediatas; la creación y el mantenimiento de un ejército nacional es en estos años el principal objetivo y destino del gasto público¹⁵⁰.

“Los grandes gastos del Ejército i marina aumentan diariamente la pobreza del Erario, i para sostenerlos no ha habido otro recurso que el terrible de las contribuciones: recurso que siempre ha pugnado con mis ideas, i solo ha podido obligarme a usarlo la necesidad, especialmente con respecto a las contribuciones directas. Nada me mortifica tanto como el considerar que carecemos de un reglamento para administrar con método los objetos

¹⁴⁹ “Representación del Exmo. Senado al Exmo. Señor Director General”, 9 de junio de 1819, p. 17.

¹⁵⁰ La imbricación entre el fenómeno de la guerra y el proceso de construcción estatal es un tema sobre el que la historiografía latinoamericana se ha interesado de manera creciente. Los estudios precursores de Tulio Halperín Donghi han dado paso a distintos enfoques, que abordan desde la perspectiva más tradicional que sigue los postulados del *Fiscal-Military State*, como el estudio de Miguel Ángel Centeno, a aquellos que analizan la relación entre la configuración social de las fuerzas de la guerra y los distintos proyectos de construcción estatal. Véase Halperín, *Revolución...*, *op. cit.*; Halperín, *Guerra...*, *op. cit.*; Juan Carlos Garavaglia, “La apoteosis del Leviatán: el Estado de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX”; Juan Marchena y Manuel Chust (eds.), *Por la fuerza de las armas. Ejército e Independencias en Iberoamérica*; Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz y Eduardo Zimmermann (eds.), *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado. América Latina, siglo XIX*; Centeno, *op. cit.*

ni se pueden distribuir los impuestos extraordinarios de un modo suave i proporcionado a las facultades de los contribuyentes”¹⁵¹.

La situación de las finanzas es, por otra parte, crítica, la inversión que supone el gasto en guerra es mucho mayor de lo que los ingresos ordinarios podían financiar¹⁵². A esto se añade que el manejo económico responde a un criterio poco reflexivo; son las necesidades las que determinan la asignación de recursos. Según lo revelan las sesiones parlamentarias y la correspondencia, la regla es ir cubriendo de forma particular cada ítem que va surgiendo.

Por todas estas características, la reconstitución del gasto global durante el período es altamente compleja y la información desagregada; en efecto, el primer presupuesto con que contamos data de 1824.

Respecto a los ingresos, las cosas no se presentan de mejor manera, la guerra tiene una repercusión inmediata en la paralización de las actividades productivas, y los saqueos y calamidades que afectan a las provincias del centro sur agravan la situación.

Dos tendencias manifiesta el ingreso fiscal en estos años:

- En primer lugar, presenta una fuerte dependencia de los ramos extraordinarios, que sostienen el erario en un primer momento, pero que a partir de 1822 experimentan un fuerte descenso, pues por razones políticas y prácticas no se pueden mantener en el tiempo.
- En segundo lugar, se observa un crecimiento de los ingresos por concepto de aduanas, ramo que se convertirá en el sostén de la hacienda pública, ya que el resto de las entradas se mantienen más o menos constantes.

Josep María Fradera afirma que en el dilema de forjar una fiscalidad propia y financiar los costos de la guerra, las nuevas repúblicas americanas recurrieron, en general, a dos tipos de soluciones:

“Estaba, en primer lugar, el recurso a las viejas figuras tributarias borbónicas (los monopolios fiscales) e incluso anteriores (el tributo indígena aunque se camuflase...)”¹⁵³.

Y en segundo lugar, el recurso a los derechos de aduana, “los ingresos con mayor futuro” en razón de la fuerte demanda de los centros capitalistas del norte.

¹⁵¹ “Representación de don Bernardo O’Higgins al Exmo. Senado, sesión del 28 de julio de 1819, anexo N° 188”, p. 113.

¹⁵² Entendemos el término ‘inversión’ como sinónimo de ‘gasto’. En este sentido no implica que el Estado busque u obtenga un beneficio de ello, como sí podría entenderse dado el uso del término en el presente.

¹⁵³ Josep María Fradera “Recaudar y construir el Estado”, p. 17. Un panorama comparativo de las reformas fiscales y políticas económicas adoptadas por las nuevas repúblicas en Carlos Marichal, “Las finanzas y la construcción de las nuevas naciones latinoamericanas, 1810-1880”.

“La mayoría de las nuevas repúblicas tendieron a privilegiar la conexión con el mercado internacional, por lo menos todas aquellas que disponían de los productos aptos para ello”¹⁵⁴.

En la estructuración de las finanzas locales, los dirigentes chilenos adaptarán estos dos tipos de solución.

La transición fiscal de un modelo colonial al de un estado republicano se dio en Chile de forma rápida, particularmente en lo concerniente a los ingresos¹⁵⁵. Una vez ganada la independencia se reorganizan las finanzas, generándose desde los primeros años una dependencia de los impuestos indirectos provenientes de los derechos a las importaciones. Los antiguos ramos de ingreso: renta de tabacos, diezmos, alcabalas y almojarifazgos, pasan a ocupar un segundo lugar en la escala de entradas, y tras una significativa caída algunos de estos rubros se mantendrán como ingresos fijos, pero de segundo orden.

Si bien las cifras dan cuenta de la reorientación, la transición no es una empresa fácil, como señala Marcello Carmagnani, no hay modelos preestablecidos, y en este estudio veremos que el pragmatismo y la acomodación guían las transformaciones que experimenta la política fiscal¹⁵⁶.

La crisis económica que supone la independencia incide de forma directa en el carácter pragmático que adquiere la organización de las finanzas, las principales medidas y reformas están dictadas por las necesidades inmediatas, se busca salvar el día a día y suplir como sea posible los gastos que supone la guerra y la administración de gobierno. Sin embargo, veremos que hay propuestas de más largo alcance, y ministros como Diego Benavente, por ejemplo, presentan un programa que devela una visión política sobre el papel que debe desempeñar la hacienda, y las reformas que busca emprender están orientadas por una mirada más global.

La inestabilidad económica y política es el flagelo constante que experimenta el gobierno durante estos años, lo que tiene consecuencias indiscutibles en la administración de las finanzas, y contribuye, asimismo, a acentuar la crisis que vive la economía local. No obstante, las discusiones y propuestas, que en su mayoría quedan solo en la letra, permiten observar cuáles son las

¹⁵⁴ Fradera, *op. cit.*

¹⁵⁵ Entendemos como “transición fiscal” el proceso de reestructuración de las finanzas desde su estructura colonial a la republicana. Tomamos aquí como indicador la inserción en el mercado mundial, pero no descartamos que hay otros indicadores válidos como, por ejemplo, la implementación de un sistema tributario más justo, con el establecimiento de contribuciones directas efectivas. Siguiendo la línea adoptada, el referente de la inserción estará entonces representado por el creciente peso que tienen los impuestos al comercio exterior en el total de los ingresos. Véase Garavaglia, “Algunos...”, *op. cit.*, p. 162 y 175; Fradera, *op. cit.* y Albert Carreras, “Continuidades y rupturas en la transición fiscal”. Sobre la transición fiscal entre el Antiguo Régimen y el Estado liberal español véase Josep Fontana, *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*.

¹⁵⁶ Marcello Carmagnani, “Las experiencias regionales de reforma fiscal: un comentario”, p. 382.

directrices que siguen los respectivos gobiernos en materia de hacienda, bien que la realidad termine imponiéndose.

En la búsqueda de plasmar las dificultades que conlleva el proceso de organización de la hacienda, hemos dividido el capítulo en dos partes. Éstas corresponden a etapas políticas, pero que tienen un correlato en el manejo del erario, en la política económica y en las cifras. En cada apartado se esboza la situación económica, al tiempo que se analizan las reformas y propuestas gubernamentales en esta materia; en un segundo momento, y para cada período, se analizan las cifras del ingreso y egreso fiscal con su correspondiente estadística.

LA HACIENDA EN APUROS:
LA ESCASEZ DE FONDOS PÚBLICOS
Y EL PESO ABRUMADOR DEL GASTO EN DEFENSA, 1817-1822

La situación de crisis que señala el oficio del Senado, y la predominancia de la guerra en las finanzas son los aspectos principales que ocupan al gobierno en este primer período. La documentación oficial y la correspondencia particular ponen el acento en ello.

En un informe al Senado en junio de 1819, los empleados de la Tesorería General describen el estado catastrófico de las finanzas:

“Los apuros de cada día recrecen, tanto en razón de los injentes gastos, cuanto por los muchos créditos pasivos que en vez de extinguirse se multiplican por necesidad con nuevos empeños. Los ramos de Hacienda pública, lejos de paralelarse con los gastos ordinarios, sufren un déficit de mas de un millón de pesos... A mas de eso, los principales ramos están hoi especialmente empeñados, de modo que, paralizadas así las entradas, la Tesorería resulta en una verdadera nulidad.

El crédito público perdido, no solo por no poder cubrir sus principales atenciones, sino tambien por negarse enteramente al pago de sus deudas a causa de esa nulidad o escasez suma, llena de las mayores angustias i constituye a esta oficina bajo el pie más indecoroso i nada duradero. I ¿qué se dirá si se consideran los gastos extraordinarios indispensables en estado de guerra?... El Ejército aun no está enteramente pagado del mes de Abril. La maestranza está mas descubierta. La fábrica de cohetes incendiarios, Inválidos, Pensionistas, etc., padecen igualmente. La lista civil está del mismo modo descubierta i los fondos públicos cada día van a menos, tanto por todo lo espuesto cuanto por la paralización de los negocios que la escasez jeneral de los pueblos ocasiona.... Este conflicto amaga de cierto la ruina i aniquilacion del Estado si no se ocurre con prontitud al remedio”¹⁵⁷.

¹⁵⁷ “Sesión del 7 de Junio de 1819. Firman la representación Rafael Correa de Saa y Pedro Trujillo”, anexo N° 16, p. 12.

En respuesta a este informe, el Senado, estimando que “no puede presentársenos escena más terrible” en materia económica, nombra una comisión encargada de examinar las cuentas desde febrero de 1817. Su objetivo es inspeccionar el sistema de contabilidad y el manejo de los caudales públicos¹⁵⁸, pero al igual que el resto de comisiones ya formadas con este propósito, el resultado será una descripción del estado desorganizado de las finanzas sin llegar a proponer una solución.

El segundo aspecto, la primacía que tiene la guerra, se ve claramente en las discusiones parlamentarias. A lo largo de todo el año 1819 la discusión gira en torno a la recaudación de los caudales para financiar la expedición a Perú. El Director General estima en 600.000 pesos dicho costo, pero el Senado aprobará solo 480.000 pesos, señalando que luego se verá de dónde proveer la diferencia¹⁵⁹. Teniendo en consideración que el total de la inversión anual asciende a 1.996.041 pesos, resulta evidente el enorme gasto que significa esta campaña.

Dado el aspecto crítico de la hacienda, y al igual que en la mayoría de los casos latinoamericanos, los costos de las guerras de independencia se suplirán a costa de endeudamiento¹⁶⁰. Y en efecto, de estos años data el origen la deuda interna, que se incrementa producto de la crisis económica que afecta al erario. El incumplimiento de los compromisos conlleva la pérdida del crédito y la devaluación de los vales del gobierno, con la consabida especulación de por medio. La situación no se resolverá hasta la consolidación de dicha deuda en la década de 1830, cuando el gobierno recuperará nuevamente el crédito, indispensable para la organización de las finanzas públicas.

¹⁵⁸ La comisión también “queda facultada para llamar a sí a los empleados fiscales i exigirles los documentos que desee conocer; que contra ella no se admita recurso en tribunal alguno; que sea presidida por el Ministro de Hacienda; que también sean miembros de ella el Contador Mayor, el Fiscal de lo civil i tres auxiliares peritos con voto informativo; que uno de éstos sirva de secretario, i de amanuense un oficial cualquiera del Ministerio; que tenga su despacho en el Tribunal de Cuentas, i que dé cuenta de lo que hiciere i resultare”, “Sesión del 13 de octubre de 1819”, p. 274.

¹⁵⁹ En la sesión del 9 de febrero de 1820 el Senado acuerda: “Fijar el presupuesto jeneral de la expedición a Lima en 480,000 pesos, reservando enterar mas tarde los 120,000 que faltan para los 600,000 fijados por el Supremo Director; sacar del público i de los boticarios los 40,000 pesos consultados para hospitales, completándose lo que falte con los víveres subastados de diezmos, i para el resto imponer una contribución jeneral; i, en fin, crear estos recursos lo mas pronto posible i en la forma que se acuerda”, p. 561.

¹⁶⁰ El proceso de construcción estatal es inseparable del fenómeno de la guerra y del endeudamiento que esta conlleva. El tema ha sido muy estudiado para los casos europeos, llegando a acuñarse el término Fiscal-Military State. Como señala Charles Tilly: “La creación de fuerza armada por parte del soberano generaba estructuras de Estado perdurables. Y ello tanto porque el ejército se convirtió en una organización importante dentro del Estado como porque su construcción y mantenimiento originaron organizaciones complementarias: tesorerías, servicios de abastecimiento, mecanismos de conscripción, negociados fiscales y muchas otras”, Charles Tilly, *Coerción, capital y estados europeos, 990-1990*, p. 113. Sobre el Fiscal-Military State, véase Christopher Storrs (ed.) *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe*, John Brewer, *The Sineews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*.

La imprevisibilidad de los gastos y del alcance de la deuda interna se observa en los documentos que presenta la Tesorería al gobierno, donde se estiman los montos adeudados, señalando, por ejemplo, que se tendrá noticias de los “rateos” por los medios extrajudiciales que se han utilizado; es decir, que pese a la elaboración de estados generales, no es hasta que se consolida la deuda que se aclara el monto al que esta asciende.

A comienzos de 1820 se propone el nombramiento de un nuevo ministro de Hacienda, don José Antonio Rodríguez de Aldea¹⁶¹. Él se desempeñará como interino hasta diciembre del mismo año, cuando es nombrado en propiedad. El gobierno espera del nuevo Ministro proyectos para aumentar las rentas públicas y evitar los “ruinosos recursos” a los que se ve obligado para cubrir los gastos¹⁶². La descripción que hace el mismo secretario de Estado es aclaradora:

“Entré el 2 de mayo de 1820 a un ministerio agotado de dinero y arbitrios, y lo que es peor todavía, con poco o ningún crédito para suplir estas faltas, sin un real en la tesorería y gastadas con anticipación las mejores entradas; y al sentarme en aquella mesa terrible, se me presentan la lista militar y civil para ser pagadas, los presupuestos costosísimos para hacer la expedición del Perú... Qué momentos, que días tan amargos fueron aquellos para mí! Hallé una prodigiosa nomenclatura de ramos diferentes que forman una ciencia enigmática, un trabajo minucioso que ocupa con poca o ninguna utilidad a una multitud de empleados, fórmulas inútiles e insignificantes cuyo objeto jamás descubrí; leyes y decretos desparramados y en difícil reunión, y ningún cálculo exacto ni aproximado de gastos y entradas; la contabilidad oscurecida y sin el punto central que debía hallarse en la Tesorería General o Tribunal de Cuentas, porque lo desviaban las libranzas contra toda oficina y hasta contra los particulares. Qué podía hacer yo con menores conocimientos y práctica que mis antecesores?”¹⁶³.

Las medidas que se toman durante el año en materia de hacienda pueden clasificarse en tres tipos:

- aquéllas que regulan los derechos,
- las que reglamentan las instituciones y la planta de sus empleados y
- las que buscan poner fin a la especulación para restablecer el crédito público.

En relación con los derechos, se estipula la subasta del impuesto sobre la harina, que se acompaña de un reglamento para evitar extorsiones. Se prohíbe admitir fianzas en el pago de derechos de exportación, y se insiste en el deber

¹⁶¹ Decreto del 2 de mayo de 1820.

¹⁶² “*El Censor de la Revolución*, N° 4, Santiago 20 de mayo de 1820”, p. 490.

¹⁶³ “Satisfacción pública del ciudadano José A. Rodríguez, ex Ministro de Hacienda y Guerra”, Santiago, mayo de 1823, p. 235.

de cumplir el plazo de los derechos de almacenaje (quince días). También se libera de impuestos a los productos de la provincia de Cuyo. Los nuevos y crecientes gastos de la expedición de Perú originan un nuevo impuesto a la hierba mate, dos pesos por arroba, que se suma a los derechos corrientes. Se propone igualmente la creación de los almacenes francos en el puerto de Valparaíso.

Respecto a la organización de las oficinas de hacienda y sus empleados, se pide a todas las instituciones que presenten la hoja de servicio de cada empleado, para asegurarse de su probidad y amor patrio. Se organiza el Tribunal de Cuentas, y se propone una nueva planta de funcionarios para el tribunal, la aduana de Valparaíso, la aduana general de Santiago y la Tesorería General. Se fija la fianza de los intendentes, tenientes letrados y gobernadores, puesto que en sus funciones manejan caudales de hacienda.

Algunas medidas monetarias son la destrucción de las monedas falsas para acabar con su circulación, y estimando el buen estado del crédito público y la casi extinción del papel moneda, se vuelven a reconocer las órdenes de pago. Buscando frenar a especulación que se genera con los vales de aduana y billetes, se prohíbe en adelante su endoso, reconociéndose el valor que tenía el cambio en la fecha que fue endosado. Asimismo, se prohíbe a los deudores del fisco pagar con estos billetes.

Por último, se propone un sistema más centralizado, en el cual las cuentas de gastos se libren contra las tesorerías provinciales y contra la Tesorería General en Santiago. Esta medida busca organizar el estado general de las cuentas anuales de Hacienda, a fin de poder comparar “el producto y gastos de la nación”. Antes, esto no era posible, por el “sistema abusivo y desarreglado” en el que cada oficina velaba por sus gastos.

Pese a todas las reformas enumeradas, en el año 1821 la situación de la hacienda es crítica producto de los acrecentados gastos de las campañas militares y del déficit que se ha acumulado y el gobierno decide suspender los pagos:

“Siendo primero vivir que pagar, y debiendo de estimarse como una consecuencia de este antecedente que ningún Estado puede absorber íntegramente su Erario en la satisfacción de acreedores; especialmente cuando las acciones alimentarias son de preferente derecho; cuando sin anular hasta la esperanza de salir de deudas pasivas, no puede abandonarse la seguridad interior y exterior; y sobre todo, cuando por una delicadeza sin ejemplo se recarga el Erario con intereses que dificultan cada vez más la extinción de una deuda cubierta en su mayor parte; estando agotados los recursos para llenar las listas civiles y militares, los gastos de defensa y demás de primera urgencia...”¹⁶⁴.

¹⁶⁴ *Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno, 1821-1822*, p. 18.

Se suspende, así, el recibo de las letras por el pago total de derechos y deudas del Estado, admitiéndose solo vales hasta la mitad del monto adeudado, el resto debe pagarse en dinero efectivo.

Otra de las soluciones que se proponen y que evidencia la crisis, es la creación del estanco del tabaco, que pese a su aprobación será suspendido unos meses más tarde. Se busca también regular los abusos en el cobro de impuestos, y tomar precauciones frente al contrabando. La reglamentación de la devolución de bienes secuestrados y la imposición de un derecho al azúcar muestra que las urgencias inmediatas del erario determinan la política fiscal.

El problema de la deuda interna es desde estos años recurrente, y las propuestas para la amortización de los billetes fiscales están siempre presentes en el discurso de los ministros de Hacienda, ya que se considera en juego no solo el crédito sino que el honor del gobierno. El Senado señala que solo:

“la necesidad extrema de mantener la vida del cuerpo político pudo arrancar de sus manos un decreto que hiciese desmerecer unos documentos que se dieron de buena fe, y que el Gobierno se desvela por cubrir...”¹⁶⁵,

y propone como solución que el gobierno ponga en venta las propiedades secuestradas, que podrán cancelarse con dichos billetes. No obstante, el problema de la especulación es que justamente hay intereses de por medio, pues tarde o temprano el gobierno debe cumplir sus obligaciones y quienes detentan los vales habrán hecho un buen negocio.

La creación de un banco nacional de rescate de minerales, es otra de las disposiciones que atenta contra los intereses de quienes usufructúan del crédito, y por ello, pese a los continuos intentos esta medida nunca se concretiza¹⁶⁶. En esta oportunidad se busca “facilitar los progresos de la agricultura, industria y comercio” mediante la creación de un banco que solucione el problema de la escasez de circulante, sin embargo, las intenciones no pasan de la letra a la práctica.

A principios de 1822 la situación de las provincias del sur es compleja, a los estragos de la guerra se suman la pérdida de las cosechas y la carestía, lo que motiva la prohibición de exportar harinas y trigos fuera del territorio.

¹⁶⁵ Letelier, *op. cit.*, tomo v, p. 68.

¹⁶⁶ El banco nacional de rescate tenía como objetivo: “facilitar la circulación de moneda de oro i plata que se has minorado por la extracciones clandestinas de pastas”. El acuerdo de su creación establecía que el gobierno pondría un fondo de veinte mil pesos fuertes, en dinero o pasta de oro y plata, y las acciones de particulares que quisieren participar no podrían bajar de \$500. El banco tendría sucursales en los enclaves mineros. Las utilidades corresponderían a la mitad de los quintos de oro y plata que amonedase el Estado. Sus fondos estarían resguardados y su duración sería de cuatro años. Cada año los inversionistas particulares podrían retirar sus acciones y utilidades, pero el fondo estatal no se tocaría. *SCL*, tomo v, sesión del 12 de marzo de 1821, p. 90.

Las disposiciones de hacienda que se dictan a lo largo del año se orientan, en su mayor parte, a evitar los posibles fraudes que se hacen al fisco por malas prácticas de aduanas y oficinas, a disminuir el contrabando y a favorecer el desarrollo del comercio, especialmente el nacional. Se reestablece el estanco a los tabacos procedentes del extranjero y se reorganiza el tribunal del consulado.

Como una medida para salvar el estado crítico de la hacienda y financiar los costos del gobierno, en lo principal los de guerra, se habían entablado negociaciones para obtener un crédito externo inglés, que se materializa en 1822. Este empréstito fue depositario de muchas esperanzas, pero finalmente se “esfumó”. Como se verá en el apartado siguiente, solo una pequeña parte del dinero ingresó a las arcas fiscales¹⁶⁷. El origen de la deuda externa data de este préstamo¹⁶⁸.

El mismo año se dicta un nuevo reglamento de comercio, que regula los derechos, el funcionamiento de las oficinas de aduanas y de los resguardos. El objetivo es promover el desarrollo económico comercial, mejorar el control sobre las oficinas y disminuir el contrabando. De forma paralela a la promulgación de este reglamento se discute el proyecto de una nueva Constitución, carta magna que terminará por ser el detonante de la rebelión contra el gobierno de Bernardo O’Higgins.

Con la dimisión del Director General (28 de enero de 1823), se abre un nuevo período, que se caracteriza por la inestabilidad política, que, a su vez, retroalimenta la inestabilidad económica. Este será el objeto de estudio del capítulo siguiente.

¹⁶⁷ El “empréstito de Londres” fue contratado por el gobierno chileno en 1822 con Hullet Hermanos y Cía. Debido a los apuros económicos el pago de los servicios e intereses de amortización se suspendieron en 1827. En 1842 se repactó mediante dos empréstitos, uno al 3% por los intereses diferidos de los trece años y medios, y otro al 6% por el saldo del capital nominal original. El servicio de los dividendos correspondientes al capital nominal (£934.000), quedó a cargo de Georges y James Brown y Cía y Baring hermanos y Cía. El dividendo anual se estipuló en 1% y los servicios de intereses y amortización en £65.380. Finalmente, el empréstito repactado en 1842 se terminó de pagar en 1869, y el diferido al 3% en 1891. Véase Cavieres, “La deuda interna y externa de Chile, 1820-1880”, p. 206. Los detalles de las repactaciones en *MH*, 1842 y 1843 y en Alfonso Ferrada, *Historia comentada de la deuda externa de Chile (1810-1945)*, p. 47.

¹⁶⁸ El origen de la deuda externa del resto de los países latinoamericanos data también de los empréstitos ingleses contratados en la década de 1820, y al igual que en el caso chileno, la situación crítica del erario obligó a suspender la cancelación de dicho préstamo. En todos los países implicados esto redundó en un espiral de intereses y descrédito en el mercado financiero externo e interno. Véase Franck Griffith Dawson, *The First Latin America Debt Crises. The City of London and the 1820-25 Loan Bubble*.

Análisis de los ingresos del período

Cuadro N° 11
RAMOS DE INGRESO, 1817-1822¹⁶⁹

	1817	1818	1819	1820	1821	1822	
Ramos extraordinarios	Aduanas	260.282	825.235	753.235	944.540	979.842	1.586.468
	Secuestros	363.067	234.273	96.974	33.444	17.218	14.860
	Dinero tomado al enemigo	147.806	146				
	Empréstito forzoso	386.761	189.126	14.401	110.251	7.990	1.909
	Donativovoluntario	155.704	177.374	5.076	21.366	42.404	5.621
	Multas o condenaciones	103.268	145.732	31.842	1.986	1.438	500
	Presas y comisos		113.103	51.498	10.122	589	60.776
	Tabacos	140.751	22.239	5.357	1.244	140	
	Casa de Moneda	65.043	159.269	28.374	33.431	33.975	54.351
	Diezmos	50.591	110.246	87.850	147.491	109.756	122.996
Ramos ordinarios	Mensualidad	87.103	27.511	70.312	47.949	17.659	3.976
	Depósitos	52.709		109.954	32.430	35.812	56.705
	Caminos		5.817	6.631	17.342	14.366	28.027
	Balanza		29.993	22.055	12.796	14.467	1.152
	Temporalidades	11.406	16.121	30.761	4.046	34.665	36.599
	Diezmos de plata y derecho de cobos	30.095	25.891	12.738	4.583		8.477
	Suplementos al erario	2.000	102.912	147.729	143.691	32.029	160.267
	Otros	81.907	122.244	130.354	336.641	136.850	142.308
	Total	1.938.493	2.307.232	1.605.141	1.903.353	1.487.677	2.276.515

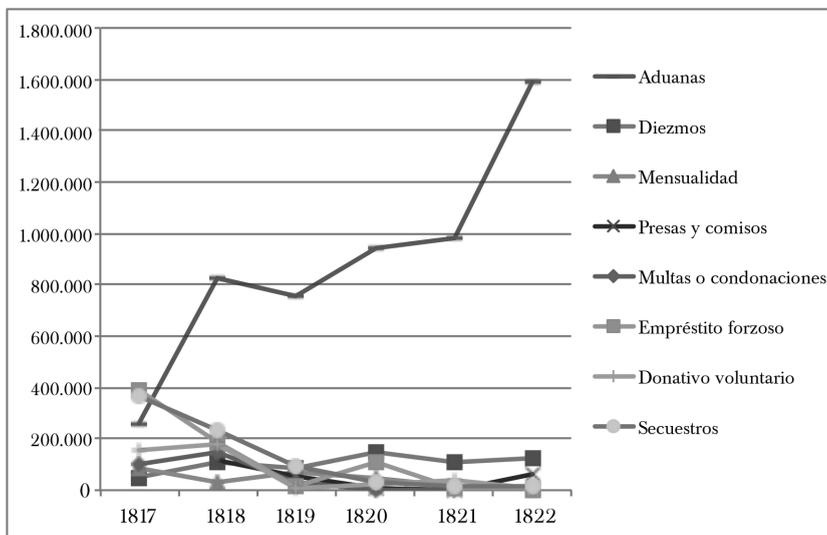
FUENTE: *Resumen de la hacienda pública de Chile* (totales corregidos sobre la base de la suma de las partidas).

Cuadro N° 12
PORCENTAJES DE INGRESO, 1817-1822

	1817	1818	1819	1820	1821	1822
Aduanas	13,4	35,8	46,9	49,6	65,9	69,7
Ramos extraordinarios	59,7	37,2	12,4	9,3	4,7	3,7
Ramos ordinarios	26,9	27,0	40,6	41,0	29,4	26,6
Total	100	100	100	100	100	100

¹⁶⁹ Para ver el cuadro detallado que comporta todas las partidas remitirse al apéndice del capítulo. Los ingresos son muy variables e inestables en estos años, las partidas desaparecen y luego vuelven a aparecer. Esto puede deberse a que su ingreso fue nulo, a que se reagrupó bajo otro rubro, u a otro motivo.

Gráfico N° 3
PRINCIPALES RAMOS DE INGRESO, 1817-1822



El gráfico N° 3 incluye casi todos los ramos de ingreso, y permite observar un fenómeno característico de la trayectoria que experimentan las cifras a partir de la independencia; esto es, el crecimiento de los ingresos de aduana. Como ilustra el cuadro N° 12, en 1817 estos representan un 13,4% del ingreso total; en 1818 aumentan al 35,8%, y siguen creciendo hasta representar el 69,7% en 1822.

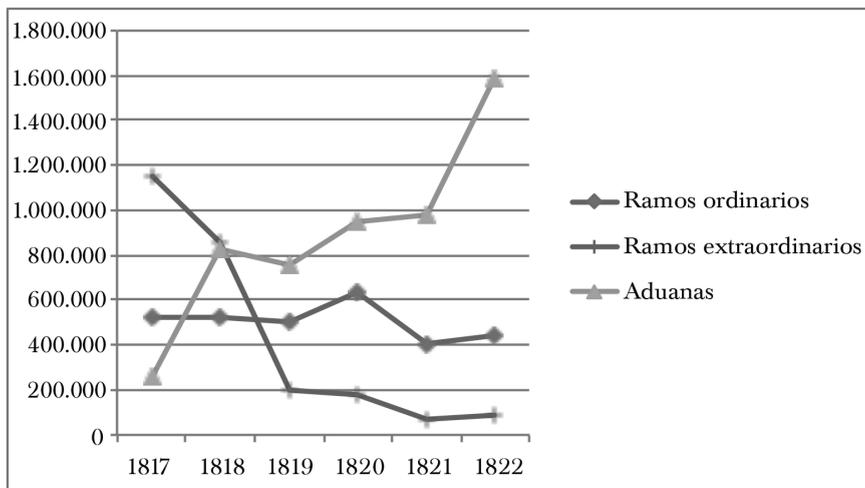
La dependencia de los impuestos al comercio exterior se establece de forma muy rápida, lo que nos lleva a sostener que la “transición fiscal” tocante a los ingresos se da en un corto período. Por otra parte, el desarrollo del comercio exterior repercute en un aumento de los ingresos por concepto de derechos de internación.

A consecuencia del creciente peso de las entradas de aduana en la hacienda pública, se establece una fuerte dependencia del mercado internacional, que en estos años es altamente inestable. En efecto, cualquier conflicto exterior o interior tiene consecuencias directas en la percepción de los ingresos de aduana, y con ello en las cifras totales del ingreso fiscal.

La apertura comercial que establecía el reglamento de comercio de 1813 se pone ahora en práctica. El impulso se observa en la llegada de numerosas embarcaciones que recalcan en Valparaíso, se establecen también allí comerciantes nacionales y extranjeros, casas de consignación y agentes comerciales.

Si bien el resto de los ramos de entrada que aparecen en el gráfico N° 3 no se observan con claridad, el panorama general permite ver la enorme distancia que existe entre las entradas de aduana y el resto de las partidas.

Gráfico N° 4
INGRESOS 1817-1822¹⁷⁰



En el gráfico N° 4 hemos agrupado los ramos en tres categorías: ingresos extraordinarios, ingresos ordinarios e ingresos por concepto de aduanas. Esto permite observar tres tendencias, primero, el drástico descenso que experimentan los ingresos extraordinarios (secuestros, empréstitos forzosos, donaciones, dinero tomado al enemigo, multas y condenaciones); segundo, el mantenimiento de los ramos ordinarios y, tercero, el acentuado crecimiento de las entradas de aduana ya señalado.

En los dos primeros años las entradas extraordinarias representan una parte significativa del ingreso fiscal, pero no son sostenibles en el tiempo y decrecen rápidamente (cuadro N° 12). Este descenso no tiene una repercusión tan directa en la disminución global de las entradas, como muestra el cuadro N° 11, puesto que las cifras totales se compensan con el aumento de los derechos de aduana. No obstante, en el período siguiente, cuando se agrava la crisis económica y el comercio vive una fuerte contracción, se verá que los ramos extraordinarios permitieron salvar la hacienda en el día a día y sostener el altísimo gasto de guerra. En los años venideros los gastos ordinarios no alcanzarán a suplir los costos, hecho que sumado al endeudamiento creciente, agravará la crisis del erario.

Cabe recordar que uno de los elementos que generó una fuerte oposición al gobierno de Bernardo O'Higgins fueron las exacciones y contribuciones directas.

¹⁷⁰ Los ingresos ordinarios no incluyen las entradas de aduana, graficadas de forma independiente. Esta partida se compone de todos los ramos no extraordinarios (señalados en el texto), detallados en el cuadro N° 1.

Pero la importancia de ellas para solventar las arcas fiscales era fundamental, tanto así, que en la Constitución de 1822 en el capítulo en que se definen los derechos y obligaciones de los chilenos, el artículo N° 8 señala: “Todos deben contribuir para los gastos del Estado en proporción de sus haberes”¹⁷¹.

Análisis de los gastos del período

Como ya mencionamos, en estos años el gasto público está determinado por las necesidades inmediatas que supone la guerra. No contamos con presupuestos, y los mismos encargados de la hacienda dicen no poder elaborar estados generales puesto que desconocen el monto total de la inversión. Los gastos se suplen en el momento, el pago de la planta civil y los sueldos del ejército son irregulares, y se levantan empréstitos para costear campañas como la de Perú. La poca reflexión con que se manejan los recursos se observa en hechos puntuales; por ejemplo, para pagar un cuerpo militar o financiar una campaña se asigna el monto que se recaude de algún ramo de ingreso, sin saber de antemano cual será la cifra.

Sin embargo, y pese a este desorden, para algunos años la tesorería elabora un estado general –como es el caso en 1819– lo que permite ver las tendencias del gasto.

Cuadro N° 13
ESTADO DE LOS RAMOS DE HACIENDA EN 1819¹⁷²

<i>Ramos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Totales</i>
Sueldos civiles	4,9%	62.423
Gastos ordinarios y extraordinarios Hacienda	1,9%	24.838
Réditos de capitales consolidados	0,3%	3.323
Sínodos y pensiones pías	0,2%	2.373
Sueldos de guerra	49,0%	624.501
Gastos ordinarios y extraordinarios guerra	42,8%	544.503
Pensiones y asignaciones militares	0,8%	10.404
Total	100	1.272.365

FUENTE: Letelier, *op. cit.*, tomo III, p. 521.

La preeminencia del gasto en guerra resulta evidente, 92,7% de la inversión total. Le siguen la asignación a los sueldos civiles, y teniendo en cuenta el

¹⁷¹ Constitución de 1822, capítulo II, artículo N° 8.

¹⁷² Este cuadro presenta un estado parcial de los gastos, no incluye, por ejemplo, los gastos asociados a la recaudación de los ramos de hacienda. El monto total ascendió dicho años a 1.996.041 pesos, con lo que el déficit dicho año alcanzó los 391.243 pesos. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde la Independencia hasta 1900*, p. 41.

tamaño reducido de la administración en este momento, y que muchos de los cargos administrativos son *ad honorem*, resulta una cifra estándar comparada con los años posteriores. Cabe resaltar que este cuadro no incluye los costos asociados a la recaudación de los distintos ramos de hacienda, por lo que hay empleados de la planta civil correspondientes al departamento de Hacienda que no están contabilizados.

Finalmente, a la imprevisibilidad del monto total de los gastos, se añade el hecho de que una parte importante se financia con endeudamiento interno, y el total al que ascienden estos préstamos se desconoce. Será más adelante, cuando ministros como Diego Benavente busquen consolidar dicha deuda, que se formará un estado de cuentas para saber a cuánto asciende la deuda interna.

INESTABILIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA,
PROYECTOS DE ORGANIZACIÓN FINANCIERA EN UNA SITUACIÓN DE CRISIS,
1823-1829

*Los apuros del erario se multiplican cada momento.
Chile tiene un ejército y una escuadra que no puede mantener
ni puede licenciar cuando el horizonte político se presenta
mas obscuro que nunca.*

Diego Benavente

En el período que concierne los años 1823-1829, las finanzas se caracterizan por su inestabilidad, producto de la misma situación política. Si se compara con los años anteriores (1817-1822), permanecen ciertos rasgos, como la desorganización de las cuentas o los gastos crecientes que los ingresos no alcanzan a cubrir. Pero si durante el gobierno de Bernardo O'Higgins se recurre a empréstitos forzosos, contribuciones y secuestro de propiedades, estas medidas de urgencia no se pueden sostener en el tiempo. Por otra parte, la misma crisis económica impide cumplir con las obligaciones, lo que repercute en la pérdida del crédito y en la creciente especulación con los vales del gobierno. Se incrementa, así, la deuda interior, pues a lo anterior se añade que los préstamos a los que ahora se tiene acceso cuentan con intereses altísimos. A esto se suma la escasez de circulante y el atraso en el pago de la tropa y empleados civiles, condición que motiva sublevaciones y contribuye a generar un espiral de inestabilidad política, situación que será aprovechada por la oposición a fines del período estudiado.

En 1824, un contraalmirante francés describe de la forma siguiente el estado de las finanzas en Chile:

“Es imposible no decir nada sobre el sistema financiero de Chile; todo lo que se relaciona es precario e insuficiente. También el gobierno, que vive al día y sin previsión, recurriendo a empréstitos que podemos llamar

forzados, por la manera en que se realizan, o a impuestos arbitrarios que gravan el comercio y que caen sobre todo en los negociantes extranjeros establecidos en este país. Los ingresos del Estado más seguros son aquellos que producen las aduanas, y están muy lejos de cubrir los gastos. Este es el único impuesto legalmente establecido. Uno de los proyectos que deben ser sometidos al Congreso tendrá por objetivo establecer uno sobre las propiedades. Esta innovación encontrará sin duda dificultades, pues comunmente la gente rica no se muestra muy dispuesta a satisfacer las necesidades del Estado”¹⁷³.

Tras la demisión de Bernardo O’Higgins, la conducción económica del gobierno se encarga al comerciante Pedro Nolasco Mena. Una de las primeras medidas que toma el Ministro es la suspensión del reglamento de comercio de 1822, volviendo a poner en vigencia el de 1813, al tiempo que rebaja los aranceles¹⁷⁴.

Refiriéndose a las políticas implementadas por este nuevo ministro, Rafael Sagredo señala que se pueden percibir dos tendencias político-económicas sobre lo que debía ser el manejo del país:

- Por una parte, aquella representada por el ministro Pedro Nolasco Mena, los comerciantes y mercaderes, quienes promulgan por mayor libertad en materias económicas, y relegando a un segundo plano las urgencias del Estado, se oponen a reformas profundas.
- Por otra, está la representada en la figura de Diego Benavente, futuro ministro de Hacienda, que teniendo como primer objetivo satisfacer las necesidades fiscales, propone cambios estructurales que permitan la regularización de las rentas¹⁷⁵.

Nombrado ministro de Hacienda tras el corto interregno de Pedro Nolasco Mena, (abril-junio de 1823), Diego Benavente asume la dirección de las finanzas en el estado lastimoso que hemos señalado¹⁷⁶. En su memoria al Congreso, en enero de 1824, expone así la situación que enfrenta:

¹⁷³ Claude du Camp de Rosamel, *Mémoire sur le Chili de 1810 à 1824*, 1º de enero de 1824, f. 43.

¹⁷⁴ El reglamento de comercio de 1822 buscaba reorganizar y sentar las bases del sistema comercial. Arguyendo que la multiplicidad de leyes y decretos anteriores habían sembrado un profundo desorden, este nuevo proyecto sería el nuevo marco institucional. Las tarifas de aduana, se mantuvieron elevadas, argumentando que así se estimularía la producción e industria local. El reglamento de 1813, por su parte, era más liberal respecto a las tarifas de aduana. Véase “Memoria que el Ministro de Hacienda leyó en la Honorable Convención al presentar el reglamento de comercio”, sesión del 3 de octubre de 1822, p. 226.

¹⁷⁵ Rafael Sagredo, “La organización de la Hacienda pública en Chile”, p. xxi.

¹⁷⁶ Las dificultades que debe sortear el ministro son evidentes, como señala el contra almirante francés ya citado, “No diré nada de su colega Don Diego Benavente, el ministro de Finanzas; el mal estado de los negocios de su departamento aprobaría ciertamente a un administrador más experimentado y de un genio más fértil en recursos”, Du Camp de Rosamel, *op. cit.*, f. 52.

“El Senado debe estar persuadido que la Hacienda de la República es enteramente nula, y tambien debe estarlo de que sin hacienda no hay Independencia, no hay libertad, no hay leyes, nada hay”¹⁷⁷.

Son numerosas las proposiciones que el Ministro eleva al Senado para remediar la crisis en el corto y largo plazo, pero la oposición a muchas de ellas, sumadas a la inestabilidad política, tendrá como resultado que permanezcan en forma de proyectos.

Pese a las dificultades que enfrenta, es el primer ministro que elabora un plan de hacienda más complejo, y que comprende no solo medidas de corto plazo sino que una visión global sobre la economía local, con una perspectiva política.

Es también bajo la administración del general Ramón Freire, y con Diego Benavente a la cabeza del Ministerio de Hacienda, que se busca organizar las finanzas y determinar los gastos e ingresos fiscales. La elaboración de un presupuesto y una cuenta anual de los ingresos sigue este fin, y en efecto, la primera memoria propiamente tal es la que presenta el Ministro al Congreso en 1824.

Con el objetivo de salvar la hacienda de la quiebra, Diego Benavente solicita al Senado, como primera medida, no decretar nuevos gastos ni suprimir impuestos. Pero en un *impasse* político la Cámara incrementa los gastos. El descontento que esto provoca en el Ministro se manifiesta en la recriminación que dirige en su primera memoria a los representantes:

“Estas soberanas determinaciones han ultimado la banca rota de la Hacienda, y cada dia se va imposibilitando mas y mas para desaogarse”¹⁷⁸.

Entre las soluciones de más largo alcance, propone la creación de una contribución directa (a los capitales) y el arreglo de las contribuciones indirectas; la reunión de las tesorerías en una general; el establecimiento de un banco nacional y la enajenación de los fondos municipales y de aquellos nacionales que no produzcan¹⁷⁹. Asimismo, presenta al Congreso un proyecto para crear una caja de crédito público, cuyo objetivo es el reconocimiento y amortización de la deuda interior, que a su juicio es uno de los principales motivos de la crisis¹⁸⁰.

¹⁷⁷ *MH*, enero 1824, p. 3.

¹⁷⁸ *Op. cit.*

¹⁷⁹ Sobre la creación de un banco nacional el Ministro señala: “El Gobierno ha mirado siempre como el principio de la prosperidad pública, la formacion de un banco, que pueda sacar a la circulacion multitud de miles que se enmohecen encerrados en las arcas de ricos propietarios; que pueda poner en movimiento el comercio paralizado a veces por falta de numerario; que fertilice hermosas tierras desiertas, desagüe ricas minas y convierta en ciudadanos laboriosos una porcion de hombres que ha reducido la revolucion en holgazanes y vagabundos”, *MH*, diciembre 1824, p. 10.

¹⁸⁰ La ley sobre el crédito público que presenta Diego Benavente, propone establecer un

Considerando que el crédito es la fuente de riqueza de todos los Estados, el Ministro destaca que, en efecto, Chile tuvo el suficiente prestigio internacional como para solicitar un empréstito por cinco millones de pesos (el empréstito de Londres), sin embargo en el presente sería difícil levantar un crédito interno por cincuenta mil pesos, desprestigio que atribuye a la conducta de las pasadas administraciones. Según su estimación, la deuda interna no pasa de un millón y medio de pesos, cantidad que podría ser pagada con billetes del crédito público y ser amortizada progresivamente con la adjudicación de algún ramo extraordinario o bien nacional enajenado.

El plan que propone Diego Benavente se expone en la memoria de Hacienda antes citada. En primer lugar, señala que el desorden y la confusión de los ramos impiden presentar un estado de las cuentas del año anterior, aunque estima que sin considerar los réditos ni la amortización del empréstito inglés, el déficit de la hacienda asciende por lo menos a 400.000 pesos.

Su primera proposición es la creación de un impuesto directo a los capitales, argumentando que éstos son más difíciles de ocultar que las rentas. Defiende esta idea señalando que la contribución directa es la medida más justa y proporcional, y la única que puede asegurar la libertad, al contrario de lo que sostienen quienes la confunden con los empréstitos forzosos decretados por Bernardo O'Higgins. A su juicio, la falta de estadística no debe frenar el proyecto, puesto que si se espera a tenerla "exponemos la Patria a que esta perezca".

Sobre la aduana, destaca que representa la renta más productiva que tiene la república, pero "la más viciada en su recaudación". La acumulación de decretos sobre administración, reglamentos y tarifas son la causa de una confusión que perjudica al erario, por lo que estima "urgentísima" una nueva ley de comercio que ponga orden y evite el contrabando.

Para remediar la escasez "trascendental, y demasiado conocida" de numenario, y aumentar los fondos de la Casa de Moneda (renta que no considera productiva), propone estancar los azogues, y como medida más inmediata,

fondo de tres millones de pesos para pagar la deuda interior consolidada, los créditos de oficiales que sean justificados y la pensión de los militares y empleados civiles. El crédito será administrado por una comisión nombrada por el Congreso, compuesta de dos legisladores y dos empleados de hacienda. La comisión otorgará a los particulares un billete impreso por el monto de la deuda contraída, y cada seis meses, tras la presentación del billete se pagará el interés (4% anual, deuda contraída con empleados civiles o deudas contra el fisco; 6% anual la correspondiente a sueldos militares). El interés se pagará en forma de papel moneda (con valor de 4, 6, 20 o 30 pesos), que será descontable o admisible en todas las oficinas pagadoras o recaudadoras de la república.

Para la amortización del crédito público se destina la cuarta parte del producto de las ventas de bienes nacionales, pudiendo admitirse dicha cuarta parte en billetes en el pago de las ventas. Progresivamente, cada legislatura señalará una cantidad para la compra de billetes, que se irán amortizando "como lo permitan las circunstancias", "Proyecto de ley sobre el crédito público", sesión del 27 de agosto de 1823, p. 101.

comprar las pastas al precio del comercio y reducir los derechos. Propone, también, la amonedación de cobre, de absoluta necesidad y utilidad pública, señalando no comprender las razones tan poderosas por las que el Congreso se niega siquiera a su discusión, estimando que al parecer, “los principios generales que gobiernan al mundo civilizado no pueden regir en Chile”¹⁸¹. Frente al argumento de que el proyecto no merece la pena dado el mínimo beneficio que promete al fisco, el Ministro responde preguntando que si solo ha de emprenderse lo que sea ventajoso al erario, “siempre ha de contarse por nada el interés de los Ciudadanos?”¹⁸².

Respecto al gasto, el secretario de Estado insiste en señalar que el principal objetivo de la inversión fiscal se destina a finalizar la guerra, interrogándose si “¿será patriota quien nos aconseje deponer las armas cuando estamos casi al término feliz de la guerra?”¹⁸³. En efecto, la mitad de las entradas naturales (aduanas, alcabalas y diezmos) se destinan al ejército y la marina, y la otra mitad al pago de la lista civil y a las misiones en el extranjero. Por otra parte, las características del gasto y del endeudamiento están también determinadas por las demandas que implican las campañas en el sur,

“Es verdad que el Gobierno dispone hoy de las entradas de mañana, porque la pobreza de la hacienda, la necesidad de socorrer a Valdivia y Concepcion, la seguridad de la Patria, etc. etc. exigen muchas veces socorros pronto a necesidades que no permiten esperas”¹⁸⁴.

En relación con el déficit, Diego Benavente destaca que no representa nada nuevo:

“El existe desde que quisimos salir de la esfera de colonos: los gastos crecieron desmesuradamente, porque fue preciso crear ejércitos, escuadras, misiones extranjeras, gobierno soberano, supremas cortes, etc., etc.”¹⁸⁵.

No obstante, la situación actual es diferente, el déficit ha aumentado, y el gobierno no recurre a secuestros ni empréstitos forzosos, considerados por las administraciones precedentes como un ítem más de los ingresos naturales. Su afirmación es clara: “los ejércitos ya no comen de prorratas”. Y, si bien los gastos han disminuido, todavía no pueden equipararse con las entradas.

Por último, atribuye a la misma legislatura la situación de déficit en que se encuentra la hacienda, puesto que las cámaras han vetado o se han opuesto

¹⁸¹ *MH*, enero 1824, p. 16.

¹⁸² *Op. cit.*, p. 17.

¹⁸³ *MH*, diciembre 1824, p. 4.

¹⁸⁴ *Op. cit.*, p. 5.

¹⁸⁵ *Op. cit.*, p. 7.

a las medidas que proponía el gobierno para aumentar los ingresos fiscales y disminuir el gasto. Propuestas que hubiesen dado solución al *impasse* actual,

“...pero ellos salían del camino trillado, y nunca están dispuestos a abandonar a los hijos de los españoles. Formados en la escuela de las *reales ordenes, recopilacion y siete partidas*, miran con alto desprecio cuanto se ha escrito en otro idioma”¹⁸⁶.

Tocante a los ingresos fiscales Diego Benavente es bastante visionario, y apunta a la dependencia sobre las rentas eventuales: alcabalas y aduanas. Señala que estas entradas son muy inestables, pudiendo ser nulas en caso de una mala cosecha, debido a la guerra o a la corrupción de los empleados. El año 1824 resulta un ejemplo en ese sentido, ya que los ingresos estimados fueron menores a los reales:

“Mil causas, es cierto, se han juntado sumamente extrañas, pero que no son raras en pueblos revolucionados, en guerra activa y apenas naciendo para el comercio: en gobiernos nuevos y marchando a tientas por la difícil ciencia de mandar”¹⁸⁷.

Si bien constata que las rentas no alcanzan a cubrir los gastos, estima que el problema proviene, también, del sistema de recaudación, que necesita reformarse. Como ejemplo, señala que en el día presente los gastos de recaudación y administración representan un veinte por ciento, mientras que en el plan que él propone representarán a lo más un seis por ciento. Para que este plan funcione, dos principios económicos debieran ser las máximas:

“1º Las entradas deben proporcionarse a los gastos precisos para existir como nación, y no estos a aquellas.

2º Deben preferirse aquellas contribuciones que vejan menos al ciudadano, producen mas a la nación y cuesta menos su recaudacion”¹⁸⁸.

Por último, la renta del tabaco ocupa la atención del Ministro. Señalamos que desde su instauración a mediados del siglo XVIII el estanco fue una renta muy poco apreciada, criticándose como uno de los ejemplos del despotismo real frente a los súbditos. Luego, se señaló como un derecho colonial contrario al ideario liberal propulsado por los nuevos gobiernos. Es por ello que cuando las estrecheces del erario apremian y se recurre a su reinstauración, el gobierno debe justificar y fundamentar esta decisión.

¹⁸⁶ *MH*, diciembre 1824, p. 6.

¹⁸⁷ *Op. cit.*

¹⁸⁸ *Op. cit.*, p. 11.

En esta oportunidad, lo que “obliga” al gobierno a otorgar la administración del estanco a una firma particular es la necesidad urgente de recuperar el crédito nacional, la desaparición del empréstito inglés y la obligación de pagar dichas cuotas, sumado a: “un país aniquilado por la guerra, pobre por los pasados desórdenes, y con el déficit en su Hacienda que antes se ha dicho”. Diego Benavente señala que, aunque esta medida parece contraria a los principios proclamados, “la necesidad la hace justa conveniente”.

Pese a todas las propuestas antes esbozadas, en 1825 la situación de la hacienda sigue siendo crítica. En un informe de la Comisión de Hacienda, se señala el aumento del déficit en más de 700.000 pesos, lo que tiene sumido al crédito nacional en “el caos del más vergonzoso descrédito”¹⁸⁹. Del empréstito de Londres solo quedan alrededor de treinta mil pesos, por lo que no se puede recurrir a él. Las rentas de aduana han producido solo 800 pesos en medio año, pues la gran circulación de billetes ha “anulado” estas entradas¹⁹⁰, la percepción de estos derechos ha disminuido en 900.000 pesos anuales desde el año 1822.

La Comisión también señala que Correos y los ramos extraordinarios no alcanzan a cubrir ni la mitad de los gastos de guerra. En lo que respecta al diezmo, este ramo se empeñó en un “ruinoso contrato” por lo que desapareció; y como si fuera poco, las rentas de los dos años siguientes se hallan empeñadas. Con el objetivo de salvar el estado del erario se vendieron dos haciendas, ingresos que se destinaron al pago de sueldos de los empleados civiles y militares, remitiéndose una parte a la provincia de Concepción para el pago de las tropas. Sin embargo, la situación de los empleados civiles es urgente, hace diez meses que se encuentran impagos. Por otra parte, se adeudan sueldos a gran parte de la tropa, en un momento en que la provincia de Concepción se encuentra “plagada” de bandidos.

La única solución que vislumbra la Comisión es imponer una contribución forzosa de 400.000 pesos, aunque reconoce que dada la situación económica incluso esta medida es “irrealizable”.

El tema de los sueldos sigue siendo recurrente, las representaciones de empleados civiles, de cuerpos de oficialidad y soldados que reclaman su pago son numerosas, pero la crisis se mantiene, y se va salvando día a día el funcionamiento de la administración de gobierno y del ejército. No se presentan presupuestos generales, sino, solo propuestas para pagar parcialmente algunos

¹⁸⁹ “Sesión del 16 de marzo de 1825”, p. 56.

¹⁹⁰ En casos de premura el gobierno emitía bonos, vales o billetes, que circulaban por lo general entre financistas y comerciantes exportadores. En el mercado corrían a un valor que dependía de la capacidad del gobierno para hacer frente a su pago. Tras pasar por muchas manos, estos vales eran recibidos por el Estado en parte de pago de impuestos, principalmente de aduana. Producto de la depreciación, el Estado recibía a su *valor nominal* bonos que los financistas y comerciantes habían adquirido al 60% o 50% de su valor, de aquí el interés especulativo que representaba la crisis de la hacienda pública y su carácter de círculo vicioso.

salarios, de hecho se sanciona una ley para prorratear el sueldo de los empleados públicos, pero la oposición es grande y al final se suspende.

A partir de 1826 los avatares políticos ocupan la atención del Congreso, se suceden los gobiernos y con ello los ministros de Hacienda. Esto conlleva problemas evidentes en la sanción de cualquier nuevo proyecto o plan que concierna a la organización de la hacienda pública.

En medio de este conflicto tiene lugar la quiebra de la empresa particular que administraba el estanco, y sus repercusiones muestran hasta qué punto los intereses políticos y económicos están íntimamente ligados.

En efecto, y pese a la impopularidad de este monopolio, el gobierno de Ramón Freire se vio obligado a reintroducir el estanco del tabaco. Su administración se entregó a una compañía privada que, a cambio, se comprometía a cancelar la cuota anual del empréstito de Londres (350.000 pesos). La compañía Portales, Cea & Cía. se adjudicó el monopolio. El contrato resultó muy perjudicial al Estado, que puso el capital inicial además de tener que ser garante del monopolio, vale decir, reprimir y anular la competencia, y ser responsable en caso de pérdidas o quiebras, como finalmente sucedió. Los miembros de la compañía, entre los que se contaba el futuro ministro Diego Portales, así como el presidente de la Caja de Descuentos, de la Comisión de Hacienda, del Senado y el ministro de Hacienda, eran todos miembros de la Sociedad Filarmónica¹⁹¹.

No obstante las medidas señaladas, el estado de las rentas no mejora, y en 1827 Ventura Blanco Encalada, el nuevo ministro del ramo, estimando “deplorable” la situación de la hacienda, toma la decisión de no emitir más vales contra los derechos de aduana. En respuesta a una solicitud de los diputados para que se paguen sus dietas con dichos billetes, se opone señalando que este es el único medio de poner fin al desorden de la hacienda, puesto que los ingresos del erario han sido obstruidos por la emisión “inconsiderada de papel”, y estando todos los ramos adjudicados no se puede dar arreglo a las rentas ni hacer un balance general de los ingresos y egresos¹⁹².

Se busca, de nuevo, reorganizar las finanzas, teniendo como primer objetivo la consolidación de la deuda pública. Al igual que Diego Benavente, el nuevo Ministro es consciente de que el único modo de restablecer el crédito y superar la crisis pasa por solucionar el tema de la deuda. Por ello, en julio de 1827 dicta un decreto para la liquidación de la deuda interior, mediante el cual se abre

¹⁹¹ La Sociedad Filarmónica surgió en 1826 como una agrupación de miembros de la elite que se reunían en torno a la música y organizaban conciertos. Según Diego Barros Arana: “Esas fiestas, en que la modestia de las fortunas escluía toda ostentacion de lujo, formaban el encanto de la buena sociedad, i sirvieron, segun la tradicion de los contemporáneos, i los recuerdos que han conseguido algunos observadores extranjeros, para facilitar las relaciones sociales, suavizándolas considerablemente i haciendo cesar de algun modo las aspersiones creadas por los disturbios políticos”, Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo XV, p. 311.

¹⁹² “Sesión del 13 de junio de 1827”, anexo N° 484, p. 433.

un registro para las deudas contraídas por el Estado entre 1810 y abril de 1827. Los acreedores cuentan con un plazo de seis meses para inscribir sus créditos.

Ventura Blanco Encalada presenta, por su parte, un proyecto de ley sobre el crédito público. En este establece un libro de fondos y rentas públicas, cuyos capitales y réditos estarán garantizados por todas las rentas, créditos, propiedades y derechos que posea el Estado. Se crea así la Caja de Amortización, institución encargada de administrar los fondos de la deuda pública. Finalmente, se reemplaza al Tribunal de Cuentas por la Inspección General de Cuentas, a cargo de la contabilidad fiscal.

Aunque es a fines de 1828 cuando se sanciona como ley el proyecto de Ventura Blanco Encalada, este sienta desde ya las directrices de la organización de la hacienda. En la práctica, los acontecimientos políticos de 1829 impedirán su implementación.

Respecto a las principales ideas económicas y comerciales del período estudiado, destaca la figura del ministro Diego Benavente, quien ilustra un cierto pensamiento económico progresista que defendía parte de la élite intelectual, y que se identifica con los gobiernos liberales. Como era de esperarse, las grandes propuestas del Ministro toparon con la oposición del Congreso, cuyos miembros veían atacados sus intereses, y de hecho no será hasta muchas décadas más tarde que se volverán a discutir en serio medidas como la creación de instituciones bancarias o la contribución directa. No obstante, muchos de los proyectos que propulsaba Diego Benavente serán recogidos por Manuel Rengifo, futuro Ministro del ramo, quien pondrá énfasis en la consolidación y amortización de la deuda interior como primer paso en la reconstrucción de la hacienda, o en medidas prácticas como la acuñación de moneda de cobre para incentivar el flujo comercial y solucionar el problema de la escasez de circulante.

Detenerse en las ideas que defienden los ministros permite también, como señala Rafael Sagredo, abordar desde otra perspectiva el conflicto que opone a liberales y conservadores en estos años, puesto que no es solo en el plano político que se enfrentan ambos grupos. La oposición que levantan en el Congreso las medidas y proyectos como la contribución a los capitales es un ejemplo de la importancia que tiene la defensa de los intereses económicos en la disputa¹⁹³, y que la historiografía ha tendido a olvidar.

¹⁹³ Sagredo, “La organización...”, *op. cit.*, p. xxxvi.

Análisis de los ingresos del período

Cuadro N° 14
RAMOS DE INGRESO, 1823-1829¹⁹⁴

	1823	1824	1825	1826	1827	1828	1829
Aduanas	1.013.492	677.229	796.345	802.713	895.713	884.437	1.064.145
Empréstito de Londres	579.563	246.402					
Tabacos	117.521	20.119					
Administración del estanco			429.904	429.904	501.691	421.803	364.734
Diezmos	148.145	279.467	325.001	297.386	253.723	228.405	252.422
Papel Sellado	12.282	6.753	31.773	34.435	30.381	21.891	29.156
Casa de Moneda	13.165	20.134	5.420	1.384			
Multas o condenaciones	437	340	825	7.801	1.365	80	474
Empréstito forzoso		32.525					
Donativo voluntario	100	343					
Secuestros	1.668	513					
Presas y comisos	3.141	964	20.000	7.650			1.134
Otros	243.745	217.048	118.990	116.426	95.496	83.415	68.915
Totales	2.133.259	1.501.837	1.728.258	1.697.699	1.778.369	1.640.031	1.780.980

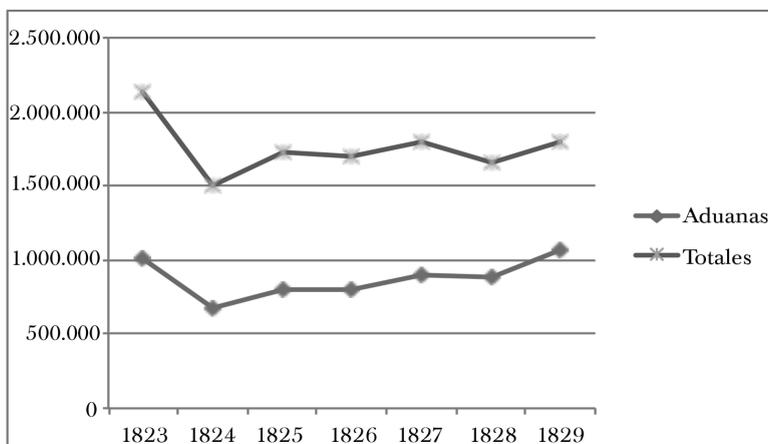
FUENTE: *Resumen de la Hacienda pública de Chile, MH, 1834.*

Cuadro N° 15
PORCENTAJES DE INGRESO, 1823-1829

	1823	1824	1825	1826	1827	1828	1829
Aduanas	47,5	45,0	46,0	47,2	50,3	53,9	59,7
Empréstito de Londres	27,1	16,4	-	-	-	-	-
Tabacos	5,5	1,3	-	-	-	-	-
Administración del estanco	-	-	24,9	25,3	28,2	25,7	20,4
Diezmos	6,9	18,6	18,8	17,5	14,2	13,9	14,1
Otros	12,9	18,5	10,2	9,8	7,1	6,4	5,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

¹⁹⁴ Para ver el cuadro detallado que comporta todas las partidas remitirse al anexo del capítulo.

Gráfico N° 5
**EVOLUCIÓN DEL INGRESO TOTAL E INGRESO
 POR CONCEPTO DE ADUANAS PARA EL PERÍODO 1823-1829**



El gráfico N° 5 muestra que las entradas por concepto de aduanas siguen siendo el principal ingreso, que pese a los vaivenes que se experimentan en estos años, se mantiene constante. Asimismo, se evidencia cómo este ingreso determina con fuerza la tendencia del ingreso total.

En 1822 las entradas de aduana ascienden a un millón y medio de pesos, sin embargo, a continuación disminuirán fuertemente, afectadas de forma directa por la crisis económica y financiera. Como mencionamos, se genera un círculo vicioso en el cual los derechos se pagan con los vales de gobierno, quien, a su vez, empeña dichas rentas para conseguir crédito de los comerciantes. A esto se añade la depresión que experimenta el comercio internacional, y que afecta la recaudación aduanera. La caída de estos ingresos se observa en las cifras del cuadro N° 14, y en el peso relativo respecto del total. Del 70% que representaban en 1822, al año siguiente representan un 47,5%, que será el rango porcentual en que se mantienen hasta 1826, cuando comienza un nuevo repunte. En 1829 alcanzan el 59,7%, superando el millón de pesos.

El diezmo constituye el segundo ramo de ingreso, y tiene la virtud de mantenerse más o menos constante, ya que desde la época colonial esta renta se otorga en arriendo.

En tercer lugar aparece el estanco. Como se señaló, pese a la impopularidad de dicho impuesto, la crisis económica obliga a las autoridades a restablecerlo. Las condiciones del contrato lo hacían muy rentable para los privados, pero cuando la empresa se declara en quiebra es el Estado quien deberá asumir dicho costo, perdiendo por todos los frentes.

Los demás ramos de entradas, detallados en el cuadro N° 14, representan un mínimo aporte, y muchos de los ingresos extraordinarios se agotan en los

años 1823-1824, como se ve en el cuadro N° 15. El empréstito externo representa un alivio para las finanzas los dos primeros años, pero resulta muy efímero.

El peso que tienen el resto de los ramos (ítem “otros”, cuadro N° 15), va disminuyendo a lo largo del tiempo, de un 12,9% en 1823 y un 18,5% en 1824 (año en que se recibe el empréstito), descienden a un 10,2% en 1825, llegando a representar solo un 5,5% del ingreso total en 1829.

Constatamos desde ya la transformación que experimenta la naturaleza del ingreso público, dependiente de las entradas de aduana, y seguido por la recaudación del diezmo y del estanco del tabaco. Esta tendencia se mantiene a partir de este período. El resto de los ramos contribuyen con un porcentaje muy bajo a las arcas fiscales, además, muchos de los derechos que afectan el consumo, la producción y el transporte de mercaderías y alimentos se suprimirán en estos años, produciéndose una concentración en pocos ramos, pero más eficientes (en cuanto a los montos y al costo de su recaudación).

Por último, la crisis económica que se vive en estos años se observa al constatar cómo las entradas extraordinarias se van agotando; los secuestros, contribuciones y empréstitos forzosos son altamente impopulares y, en adelante, solo se recurre a ellos en caso de necesidad máxima.

Análisis de los gastos del período

La primera evidencia de la crisis que afecta a la hacienda se observa en la falta de estados generales de los gastos. Contamos con información parcial, solo hay presupuestos para algunos años. Por otra parte, las urgencias del erario tienen como consecuencia que se vayan cubriendo las necesidades inmediatas, como el pago de la tropa y los empleados civiles.

La búsqueda de racionalidad en la organización de las cuentas tiene como resultado la creación de un presupuesto anual para el año 1824, el único global con el que contamos para este período.

Cuadro N° 16
RESUMEN DEL PRESUPUESTO DE 1824 (EN PESOS)

	<i>Gasto en pesos</i>	<i>Porcentaje del gasto total</i>
Poder Ejecutivo	136.103	5,4
Poder Legislativo	26.500	1,0
Poder Judicial	47.900	1,9
Administración de Hacienda	209.130	8,3
Defensa (Ejército y Marina)	1.738.172	69,6
Biblioteca	3.000	0,1
Dirección de economía nacional en solo lo establecido	36.520	1,4
Gastos ordinarios y extraordinarios	300.000	12,0
Total	2.497.325	100

FUENTE: *MH*, diciembre 1824.

Considerando la situación político-militar en estos años (guerra contra los reductos realistas en Chiloé, guerra contra los indígenas, montoneras en la zona centro-sur), no resulta tan extraño el alto monto destinado al gasto en defensa, 69,6% del gasto total, a fin de cuentas, ésta es la principal preocupación de los gobiernos en estos años.

Por otra parte, la inestabilidad política, que repercute directamente en la organización de la cartera de Hacienda, se observa en el 12% asignado a los gastos ordinarios y extraordinarios, ítem que en los años siguientes se reducirá considerablemente. Es de lamentar que este resumen no especifique las partes que componen cada rubro, lo que nos ayudaría a aclarar las cifras.

El 8,3% destinado a hacienda resulta también confuso, puesto que es menor a lo que se asigna a esta cartera en 1832, año en el cual no se incluye la deuda. En 1824 ignoramos de qué están constituidos sus gastos.

En cuanto al peso de los sueldos civiles en el presupuesto, según un informe presentado al Senado en abril de 1824, el total asignado asciende a 192.933 pesos. Las partidas incluyen a los funcionarios del Poder Ejecutivo (19,3%), Poder Legislativo (11,7%) y Poder Judicial (5,3%), además de la administración de Hacienda (29,8%), la Dirección de Economía Nacional (14,8%) y los sueldos eclesiásticos (19%)¹⁹⁵.

Durante los años 1817-1829, la organización de la hacienda pública y la política fiscal están fuertemente determinadas por la guerra de independencia. Se debe reorganizar y reestructurar la institucionalidad de hacienda, al tiempo que las necesidades de la guerra condicionan el manejo del erario. Por otra parte, la inestabilidad política que conlleva el proceso de construcción estatal afecta de manera directa las finanzas locales. El desafío es mayor, en un contexto de guerra hay que generar recursos, modificar en la medida de lo posible las instituciones de hacienda y volverlas funcionales a la nueva contingencia política. Como observamos, y volveremos a tratar en capítulos posteriores, parte de los problemas que enfrentan los nuevos gobernantes se relacionan con la falta de individuos preparados para asumir los retos que supone este proceso, la misma situación de guerra contra la metrópolis y la huida de los peninsulares no facilita las cosas. Sin embargo, hay individuos como el ministro Diego Benavente, que tienen una visión más global del papel que debe desempeñar la hacienda pública.

El estudio de las finanzas muestra que, si en un primer momento la organización de la hacienda pública está limitada por los avatares políticos y la guerra, de forma paulatina se abrirán paso diversas propuestas que buscan reformar las instituciones, crear nuevos códigos comerciales y reglamentos. No obstante, resulta claro que los enormes costos de la independencia configuran el nacimiento y determinan por largo tiempo la política fiscal. El peso de la

¹⁹⁵ “Sesión del 2 de abril de 1824”, p. 224.

deuda interna y externa, y el enorme gasto en defensa provienen justamente de esta situación, y si el tema de la deuda recién se solucionará en la década de 1830, las directrices del gasto fiscal, orientado a la defensa interna y externa, se mantienen por muchos años.

Respecto al ingreso fiscal, este se vuelve cada vez más dependiente de las entradas de aduana, en particular de los derechos que pagan las mercaderías importadas. Es evidente que esto tiene connotaciones para la política comercial que se verá constreñida a esta realidad; el propósito principal es aumentar los ingresos, y por esta razón el desarrollo del comercio se vuelve un “objetivo país”.

La política fiscal tiene por ello un sesgo pragmático, hay que acomodarse a las necesidades inmediatas, y pese a los esfuerzos de ministros como Diego Benavente, con una altura de miras y proyectos de más largo alcance, en general prima la estrechez de miras, que, a nuestro juicio, es indisoluble a la falta de individuos preparados para asumir los nuevos desafíos que supone el proceso de construcción estatal, la organización de la hacienda pública y de una política fiscal independiente.

Si bien es cierto que nunca se está preparado para los cambios, los continuos frenos que ponen los representantes políticos y los grupos económicos a las reformas más estructurales prueban que los intereses inmediatos y directos se imponen con más fuerza, pese al discurso filantrópico que sostiene la mayoría.

ANEXO

Cuadro N° 17
RAMOS DE INGRESO, 1817-1822
(EN DETALLE)

	1817	1818	1819	1820	1821	1822
Aduanas	260.282	825.235	753.235	944.540	979.842	1.586.468
Secuestros	363.067	234.273	96.974	33.444	17.218	14.860
Dinero tomado al enemigo	147.806	146				
Empréstito forzoso	386.761	189.126	14.401	110.251	7.990	1.909
Donativo voluntario	155.704	177.374	5.076	21.366	42.404	5.621
Multas o condenaciones	103.268	145.732	31.842	1.986	1.438	500
Presas y comisos		113.103	51.498	10.122	589	60.776
Tabacos	140.751	22.239	5.357	1.244	140	
Casa de Moneda	65.043	159.269	28.374	33.431	33.975	54.351
Diezmos	50.591	110.246	87.850	147.491	109.756	122.996
Mensualidad	87.103	27.511	70.312	47.949	17.659	3.976
Depósitos	52.709		109.954	32.430	35.812	56.705
Caminos		5.817	6.631	17.342	14.366	28.027
Balanza		29.993	22.055	12.796	14.467	1.152

	<i>1817</i>	<i>1818</i>	<i>1819</i>	<i>1820</i>	<i>1821</i>	<i>1822</i>
Temporalidades	11.406	16.121	30.761	4.046	34.665	36.599
Diezmos de plata y derecho de cobos	30.095	25.891	12.738	4.583	8.477	
Correos		200		1.500	6.810	6.111
Canal de Maipo	3.000	3.000	4.250	4.015	6.928	5.248
Licores	13.657	7.545	18.601	32.906	39.691	23.249
Panaderías	14.040	17.560	9.140	52.511	22.039	52.294
Fomento de minería	11.027	11.649	9.570	7.528	3.226	2.455
Cuatro por ciento de oro	19.497	18.475	19.761	20.726	4.923	
Cinco por ciento de cobres	2.909	9.365	2.754	3.775	280	
Azogues	9.444	24.385	1.221	1.411	3.073	10.474
Premio de plata y oro acuñado			2.983	238	284	1.645
Papel sellado	1.072	5.058	10.115	13.345	12.305	15.981
Papel de ciudadanía		464	800	1.950	1.550	1.050
Bulas de cruzada o cuadregesimales	2.102	7.299	4.951	5.969	2.845	7.411
Pasavantes			18.200	158.207		
Derecho de bandera			999	544	240	
Derecho y venta de pólvora	681	2.745	3.897	187		
Martillo	303	93	53	30	204	733
Lotería	358	48				
Limosnas de cautivos		200		373		215
Derecho de carnes muertas	1.471	11.017	11.350	10.834	24.644	13.016
Consulado		1.081		918		
Impuesto a la leña y carbón		587	7.096	14.921	7.617	
Media annata	69	105	59	37	53	48
Fletes de buques			1.000	919	138	378
Pontazgo	1.205	1.368	991	473		
Lasto de ministros			2.563	341		
Plaza de toros	1.072					
Imposición de capellanías				2.983		2.000
Suplementos al erario	2.000	102.912	147.729	143.691	32.029	160.267
Total	1.938.493	2.307.232	1.605.141	1.903.353	1.487.677	2.276.515

Cuadro N° 18
RAMOS DE INGRESO, 1823-1829
(EN DETALLE)

	1823	1824	1825	1826	1827	1828	1829
Aduanas	1.013.492	677.229	796.345	802.713	895.713	884.437	1.064.145
Empréstito de Londres	579.563	246.402					
Tabacos	117.521	20.119					
Administración del estanco			429.904	429.904	501.691	421.803	364.734
Diezmos	148.145	279.467	325.001	297.386	253.723	228.405	252.422
Papel Sellado	12.282	6.753	31.773	34.435	30.381	21.891	29.156
Casa de Moneda	13.165	20.134	5.420	1.384			
Correos	10.906	7.774	17.366	18.999			
Derecho sobre caminos a Valparaíso			17.200	17.200	21.733	17.575	17.575
Licores	5.602	2.060	15.069	9.009	7.845	8.688	3.700
Patentes de comercio		13.158	15.880	25.663	25.242	29.869	22.152
Bulas de cruzada y cuadregesimales	7.087	3.788	4.944	1.693	112	370	73
Derecho y venta de pólvora		2.307					
Martillo			2.000		2.090	2.500	2.253
Mensualidad	341	3.314					
Media annata	24	81	24	77		133	67
Fomento de minería	2.960	342					
Multas o condenaciones	437	340	825	7.801	1.365	80	474
Empréstito forzoso		32.525					
Donativo voluntario	100	343					
Secuestros	1.668	513					
Presas y comisos	3.141	964	20.000	7.650			1.134
Canal de Maipo	5.354	3.749					
Panaderías	7.294						
Pontazgos			638	827	1.464	443	87
Temporalidades	20.346	4.502					
Derecho de carnes muertas	12.832	15.605	14.000	14.000	14.000	16.025	16.025
Habilitaciones de edad		850	125	75			250
Caminos	14.943	11.121					
Balanza		10					
Fletes de buques	93	636	360	1.179	191	1.080	226
Pólizas impresas para aduana	2.013						
Anclaje	4.500						
Venta de tierras de indios	657						

	1823	1824	1825	1826	1827	1828	1829
Imposición							
de capellanías		6.000					
Depósitos	21.360	11.569					
Mesadas eclesiásticas		650					
Azogues		22.007					
Suplementos al erario	111.433	60.525					
Suplemento del Ministro de Perú	16.000	47.000					
Réditos y alquiler de predios fiscales				96	105	112	79
Temporalidades de ex jesuitas			4.392	309	2.574	2.574	2.574
Quintos y minería			3.705	59			
Cuerambre			3.600	4.925	4.925	3.600	3.600
Veinteavo y minería			18.312	18.120	15.165		
Bienes motrencos			31				
Propios de ciudades y villas			223				
Venta de predios fiscales			1.099	4.195		151	92
Productos de la fragua			22				
Almacenaje o bodegaje						195	162
Carta de ciudadanía					50	100	
Totales	2.133.259	1.501.837	1.728.258	1.697.699	1.778.369	1.640.031	1.780.980

“ORDEN Y ESTABILIDAD”.
RECONFIGURACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA,
EL PROYECTO ECONÓMICO-FISCAL CONSERVADOR,
1830-1860

Tras el triunfo del Partido Conservador en la guerra civil de 1829, uno de los objetivos principales del nuevo gobierno es la reorganización de la hacienda pública. El discurso político y el discurso económico se identifican en uno solo, considerándose que lo bueno para la estabilidad política lo es también para el comercio y la economía nacional. Esto tiene directa relación con la composición de la elite que gobierna, en cuyo seno se suman los intereses de la oligarquía mercantil y de la “aristocracia” terrateniente tradicional.

Observar el rápido proceso de recuperación económica y comercial lleva a interrogarse en qué medida fue posibilitado por el acuerdo existente entre estos dos grupos de poder (oligarquía mercantil y elite terrateniente). Es innegable que el clima internacional favorecía un despegue comercial, pero surge la pregunta de cuál es la relación entre el proceso de organización de la hacienda y el crecimiento comercial que se vive en estos años.

La recuperación económica es indisoluble de la consolidación de la deuda interior, primer paso para la organización de las finanzas y el restablecimiento del crédito. La superación casi inmediata de esta traba, a comienzos de la década de 1830, parece deberse a un acuerdo logrado entre los dirigentes políticos y la elite mercantil. Efectivamente, el Congreso apoya las medidas propuestas por el gobierno, y son, a su vez, aceptadas por los comerciantes, que comparten intereses y negocios con la clase política, cuando no se vinculan de manera directa. De otro modo no se explica que la especulación pierda interés de un momento a otro, o que leyes antes rechazadas obtengan ahora el visto bueno de las cámaras y sean aceptadas sin remilgos por el mundo del comercio.

El triunfo conservador supone la instauración de un nuevo marco jurídico en materia económica; la Constitución de 1833 sanciona un modelo que otorga el manejo de la economía y de los recursos directamente al Ejecutivo, el papel fiscalizador de las Cámaras es ahora menor. En la práctica, esto tiene como resultado que el Presidente de la República, mediante el uso de facultades extraordinarias, resuelva de forma directa problemas tocantes a las finanzas que antes debían ser consultados al Congreso como, por ejemplo, la consolidación de la deuda interior.

El modelo de centralización político-económico propulsado por los conservadores se configura con éxito en estos años. Valparaíso se convierte en el indiscutido centro neurálgico del comercio en el ámbito nacional. El desarrollo productivo de la zona central, vinculado a la exportación de productos agrícolas, contribuye a asentar la dependencia de las provincias respecto al centro.

El análisis del proceso de organización de la hacienda y el manejo de la política fiscal permiten distinguir tres momentos durante el período 1830-1860; que corresponden, a su vez, a los apartados del presente capítulo.

- En primer lugar, la década de 1830, momento en que se sientan las bases del sistema económico-fiscal conservador. Las reformas son numerosas, aunque no se observa todavía el despegue que se experimentará en la década siguiente.
- En segundo lugar, la década de 1840, que goza de una estabilidad económica mayor y un significativo desarrollo comercial.
- Por último, en la década de 1850 se consolida el crecimiento económico, y se constata con claridad un proceso de despliegue estatal. Este proceso, iniciado a mediados de la década anterior, se manifiesta en el aumento y diversificación de la inversión fiscal, el Estado asume otras tareas vinculadas no solo a la defensa y la recaudación.

El manejo fiscal austero que defendía el gobierno en los años anteriores, dará paso a una creciente inversión, y por ende a un mayor endeudamiento.

Al igual que en el capítulo anterior, se presenta aquí un análisis de las cifras del ingreso y egreso público, con su correspondiente estadística, para ilustrar las tendencias ya señaladas de cada etapa.

En cuanto al gasto público, Defensa se mantiene como el ramo más importante y, aunque el aumento de la inversión global lo matiza, puesto que su peso porcentual disminuye, las cifras continúan en alza. A partir de mediados de 1840 se observa la mencionada diversificación del gasto fiscal: educación, obras públicas, beneficencia, cuentan con un presupuesto mayor.

En relación con los ingresos, se mantiene la tendencia de los años 1817-1829, hay un incremento global y un peso creciente de los derechos de aduana. Esta dependencia se agudiza con la racionalización de las entradas, que se concentran en unos pocos ramos, pero más eficientes (en el monto de ingreso y costo de recaudación).

RESTABLECER LA CONFIANZA, EL CRÉDITO Y EL ORDEN:
LOS PRINCIPIOS QUE GUÍAN LAS REFORMAS AL SISTEMA ECONÓMICO FISCAL,
1830-1839

En 1834, en la primera memoria que dirige al Congreso el ministro de Hacienda Manuel Rengifo, se resumen las principales directrices que en adelante regirán la política económica de los gobiernos conservadores. En su exposición el Ministro se propone “descubrir las causas de desorden del sistema de rentas”, que, a su juicio, se confunden con el origen de la revolución de independencia. El objetivo es no volver a repetir dichos males.

“Osamos ser libres sin que nos arredrasen los peligros ni las dificultades; pero esta noble temeridad que honró el carácter de la nación, fue también

el principio del desorden de sus rentas. Por una parte la necesidad de prepararnos a repeler los ataques exteriores con que nos vimos amenazados, i por otra los enormes gastos que ocasionó poco después la guerra de la independencia agotaron nuestros recursos ordinarios, i pusieron al Gobierno en la dolorosa precision de repartir contribuciones para sostener con éxito la lucha en que se halló empeñado contra un ejército invasor.

Desde esta época data el origen de la deuda interior i la ruina del sistema económico que ya no tuvo regla fija ni otros límites que las exigencias de la República, i la forzosa obligación de llenarlas. Si a los donativos i empréstitos impuestos en aquel tiempo, agregamos las proratas arbitrarias, las requisiciones militares, i todos los males de una guerra informe en que el encarnizamiento de los partidos aumentaba la devastación de las mas opulentas provincias del Estado, podremos fácilmente concebir cuales fueron las causas del aniquilamiento de la riqueza pública, i el origen de los conflictos a que se han visto después reducidos nuestros gobiernos por la falta absoluta de recursos para cubrir los gastos de administración”¹⁹⁶.

A la situación descrita, Manuel Rengifo añade que la inestabilidad política tuvo como consecuencia el agravamiento de la crisis económica:

“Los ministros, que se sucedían unos a otros rápidamente, apenas lograban desembarazarse de los apuros del momento, recurriendo muchas veces a arbitrios ruinosos; i nadie con justicia puede imputarles los males que no tuvieron tiempo ni oportunidad de remediar”¹⁹⁷.

En la memoria citada, el Secretario enumera las causas que a su juicio llevaron a la decadencia de la renta pública:

- En primer lugar, estima que la destrucción que sufrieron las fortunas particulares aniquiló los capitales necesarios para emprender el futuro desarrollo. Indudablemente, la guerra y los diez años de “lucha no interrumpida” propiciaron la fuga de dichos capitales.
- En segundo lugar, la culpa cabe al desorden interior y las “revoluciones” del período precedente. La inestabilidad política posterior a la independencia fue causa y el efecto del déficit público. Los crecidos gastos, a veces superfluos, causaron la ruina del erario, al tiempo que las entradas disminuían por las trabas puestas al comercio, de donde provienen los principales ingresos fiscales¹⁹⁸. Por otra parte, el Ministro estima que los hombres a cargo de las finanzas eran “hombres nuevos y oscuros”, que debían sus cargos a la facción política que apoyaban y, por tanto, ignoraban el terreno en que se desempeñaban.

¹⁹⁶ *MH*, 1834, p. 2.

¹⁹⁷ *Op. cit.*, p. 3.

¹⁹⁸ *Op. cit.*, p. 5.

- En tercer lugar, menciona la falta de un plan de Hacienda regular y estable, ya que no habiendo orden ni regla, se favorecía a aquellos acreedores con mayor influjo o a quienes convenía tener de su lado. A juicio de Manuel Rengifo, el empeño de las rentas sufría del mismo mal, siendo la causa de su aumento considerable y de la imposibilidad de pagarlos, esto tuvo como resultado inmediato la especulación a costa del fisco.

En relación directa con lo anterior, sostiene que la cuarta causa de la crisis de la hacienda fue la pérdida del crédito. La suspensión del pago de la deuda externa dio “un golpe mortal a la confianza pública”. Respecto al crédito interior sucedió lo mismo, los intereses se elevaron y cualquier préstamo resultaba oneroso:

“Sin hipérbole puede asegurarse que el armamento i provision de nuestra Escuadra i el vestuario i subsistencias del ejército costaron a la nacion mas del duplo del valor corriente”¹⁹⁹.

Esto explica el surgimiento de la especulación con las letras de gobierno, emitidas a largo plazo contra los ramos de ingreso, y que generó un espiral crítico, puesto que se dejó de percibir dinero por concepto de ingresos de aduana.

La importancia que otorga el Ministro a la consolidación de la deuda pública y al restablecimiento del crédito muestra que la solución a este problema será la piedra angular de la política de recomposición de las finanzas. Y en efecto, las disposiciones para consolidar la deuda son la punta de cañón de las reformas emprendidas por Manuel Rengifo²⁰⁰.

Tres fueron las medidas que se tomaron para restablecer el crédito:

- La primera, el cumplimiento de los compromisos y no contraer ningún tipo de obligación sin la certeza de poder pagarla.
- La segunda, se suspendió cualquier nuevo contrato hasta ganar de nuevo la confianza pública, y con ello normalizar la tasa de interés.
- La tercera, el gobierno se negó a cualquier negociación que incluyese un descuento o pago de intereses

y, finalmente, se promulgó una ley que declaró al fisco responsable de los libramientos que girara la Tesorería, en caso de protestarse por falta de pago.

La consolidación de la deuda interna operó dividiéndola en dos partes: atrasadas y corrientes. La primera comprendía los créditos anteriores al 1 de

¹⁹⁹ *MH*, 1834, p. 7.

²⁰⁰ Como bien lo señala el ministro Manuel Rengifo, la cancelación de la deuda pública supone un aspecto fundamental para la reconstrucción de la economía local. No obstante, para el caso chileno este tema no se ha estudiado en detalle. Un estudio interesante y que pone de manifiesto la importancia del crédito en el proceso de construcción estatal, las dinámicas de endeudamiento y las relaciones de interdependencia entre lo privado y lo público que comporta el endeudamiento, en Pilar López Barajano “Empréstitos para la guerra/entramados de la acción. República de la Nueva Granada, 1839-1842”.

julio de 1830 y la segunda aquellos posteriores. La deuda corriente se mandó cubrir en dinero por las oficinas pagadoras, y la atrasada en libramientos contra documentos de aduana, previa entrega a la Tesorería General del valor al contado de la deuda negociada, que se incluía en el libramiento.

Si volvemos a la enumeración de las causas que provocaron la ruina de la hacienda pública, Manuel Rengifo sostiene que la quinta y última, fue el espíritu de innovación que se propagó por toda la sociedad. A su juicio, la reforma de las instituciones respondía al ansia de extinguir “hasta la memoria del régimen colonial”, y al deseo de mejorar de situación. No obstante, la manía de innovarlo todo tuvo como resultado la profusión de reformas que muchas veces eran contradictorias y no siempre eran positivas. La cantidad de decretos sueltos y leyes solo sirvió, entonces, para aumentar el desorden de la administración.

Para reorganizar y poner orden, en palabras del secretario de Estado, el gobierno se guió por dos principios: remover las trabas perjudiciales a la industria en general y aumentar los ingresos del erario.

La nueva ordenanza de aduanas de 1834 respondió a estos objetivos. El aumento del comercio exterior se debió también al nuevo reglamento sobre depósitos que hizo de Valparaíso un puerto franco²⁰¹. Como se señaló, la idea de crear almacenes francos tenía larga data, pero es recién con los conservadores que se pondrá efectivamente en marcha, otorgando un fuerte impulso a las transacciones comerciales y consolidando a Valparaíso como puerto principal de la costa del Pacífico.

La memoria de Hacienda de 1834 termina con una recapitulación sobre las ya citadas causas del desorden y atraso de la hacienda nacional.

“...la guerra de la independencia i las revoluciones intestinas son el verdadero oríjen de la nulidad respectiva de nuestras rentas; i que las demas causas de que se ha hecho mérito fueron accesorias o derivadas de estos dos principales motores de la ruina del erario. Se deduce así mismo que hallándonos por nuestra posicion jeográfica libres de todo ataque exterior, solo debemos precavernos de las tentativas encaminadas a turbar la quietud doméstica, pues cualquiera trastorno, si por desgracia llegara a acontecer, haria perdiésemos en poco tiempo el fruto de cuatro años de paz empleados en reparar los estragos de la revolucion, i en facilitar al pais los elementos necesarios para el desarrollo progresivo de su riqueza”²⁰².

²⁰¹ Eduardo Cavieres señala que esta ordenanza fue un verdadero hito en la legislación económica chilena, “reflejo del pragmatismo económico de toda esa época”, buscaba proteger ciertas actividades locales al tiempo que maximizar y mantener los ingresos provenientes de aduana. La ordenanza estableció una escala de impuestos diferenciales, en la que artículos como yerba mate, sal de mesa, café, ponchos, ropas de uso interior y exterior, entre otros, estaban grabadas con el máximo de un 35%. Véase Cavieres, “La deuda...”, *op. cit.*, p. 185.

²⁰² *MH*, 1834, p. 9.

En el diagnóstico de la crisis que ofrece el Ministro en esta memoria, se articulan las ideas políticas y económicas que sostendrán en adelante los gobiernos conservadores: si el descalabro de la hacienda pública provino de las guerras de independencia y de las revoluciones interiores, el objetivo principal debe ser, entonces, mantener el orden y la estabilidad, indispensables para el desarrollo comercial y económico del país; este será el emblema.

La estabilidad se verá amenazada por la guerra contra la Confederación Perú-boliviana (1837-1839). Como veremos al analizar los ingresos y egresos del período, el gasto de esta campaña demanda una fuerte inversión. Con todo, el desarrollo comercial que experimenta el país desde principios de la década de 1830, sumados a un manejo austero de las finanzas, tendrán como resultado un equilibrio en la hacienda.

Transcurridos cuatro años, en julio de 1839, el Ministro se dirige al Congreso para dar cuenta de la situación de su cartera. Señalando que los esfuerzos económicos que ha demandado la guerra han sido enormes, y que el estado de la hacienda debería ser ruinoso, se ufana en destacar que este no es el caso, y que sin haber tenido que recurrir a tocar la propiedad privada, “sagrada e inviolable”, las rentas ordinarias, “con lijeros auxilios, han bastado para tan injentes desembolsos”²⁰³.

“Las rentas nacionales, repito con placer, han bastado para todo; ellas han sido un manantial que no se ha agotado ni por las caudalosas salidas, ni por las turbaciones que con la guerra debieron experimentar las fuentes que las alimentaban. Ellas están libres i descargadas de toda obligacion en el interior de la República, de manera que despues de haber desplegado recursos suficientes en una larga i porfiada lucha, la paz vuelve i nos encuentra intactos i en todo el vigor de nuestras fuerzas”²⁰⁴.

Según Manuel Rengifo, esto se debe al fruto de los años de paz y tranquilidad anteriores, y a los beneficios que de ello han resultado para el desarrollo del comercio, la industria, minería, agricultura, artes y civilización. También a las leyes que se han sancionado para beneficio de la industria y reglamentación de la administración, y, por último, a la austeridad del gobierno en el manejo de las rentas, que ha devuelto la confianza y restablecido el crédito público, permitiendo tomar préstamos poco onerosos para financiar la guerra.

Las reformas que se emprenden en estos años buscan modificar y adecuar las instituciones de hacienda a los nuevos propósitos del gobierno. Así, la Contaduría Mayor o Tribunal de Cuentas, que desde 1828 se denominaba Comisión General de Cuentas, es una de las primeras en reorganizarse. Se mencionó que este tribunal es fundamental para el buen desempeño de la

²⁰³ *MH*, 1839; Letelier, *op. cit.*, tomo XXVI, p. 76.

²⁰⁴ *MH*, 1839, p. 77.

administración del departamento de Hacienda, las numerosas reformas de que es objeto lo demuestran; y, en efecto, todas buscan volver más eficiente el control y finiquito de las cuentas, requisito fundamental en la organización de las finanzas.

La ordenanza de 1839 busca estos mismos objetivos. Como afirma el ministro de Hacienda, desde la reforma de 1828 el tribunal carecía de reglas y del número competente de empleados, además de que el contador mayor, cabeza de la institución, no estaba habilitado para dar curso a juicios por mal manejo o malversación de cuentas. Pero si éstos son argumentos esgrimidos anteriormente, destaca ahora un *leitmotiv* gubernamental: la lentitud de sus operaciones pone trabas al comercio.

“La Comisión de Cuentas, en el pie que estaba montada, no era mas que un depósito indigesto de papeles, que nada podía obrar, que obstruía el curso de los negocios, que paralizaba la marcha de la administración, i mantenía en un perpétuo atraso el ramo cabalmente que necesita de mayor actividad i del mas puntual desempeño”²⁰⁵.

La reforma establece una nueva planta de empleados y detalla sus funciones, buscando “conciliar la brevedad de los trabajos con la exactitud de las investigaciones”. Se pone un plazo de tres meses para que los empleados de oficinas fiscales remitan las cuentas al tribunal, y el cambio más importante a juicio del gobierno: se le otorga al contador mayor la atribución de control sobre la conducta administrativa de los empleados fiscales y facultades de consulta en la legislación correspondiente. Finalmente, se estipula que los funcionarios del tribunal están sujetos a residencia.

Análisis de los gastos del período

Cuadro N° 19
GASTOS DEL PERÍODO 1833-1839

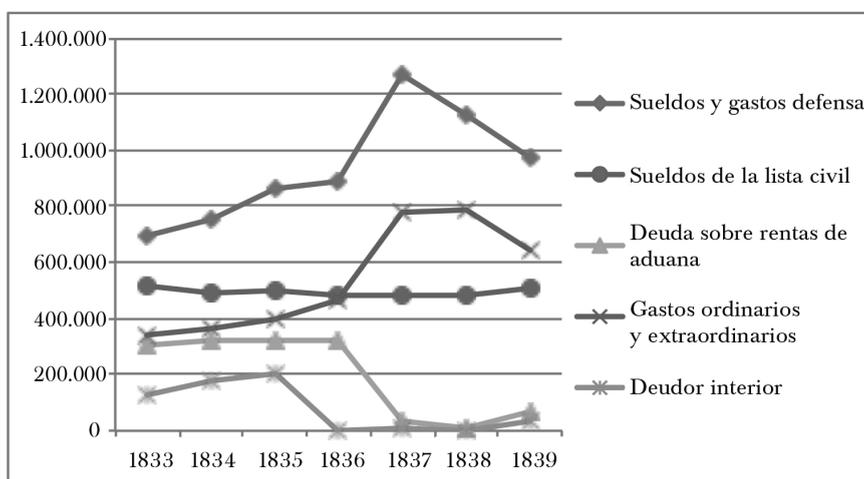
	1833	1834	1835	1836	1837	1838	1839
Sueldos de la lista civil	513.755	490.883	498.038	486.325	478.804	479.617	505.643
Sueldos y gastos de Marina	62.529	70.345	77.680	151.817	307.491	191.377	207.762
Sueldos y gastos del Ejército	562.132	575.569	663.315	614.097	838.310	801.410	638.447
Sueldos y gastos de la Guardia Nacional	70.346	109.872	125.406	123.433	126.304	129.340	123.231

²⁰⁵ *MH*, 1839.

	1833	1834	1835	1836	1837	1838	1839
Deuda interior	130.142	178.419	201.342	3.149	5.668	683	35.456
Deuda sobre rentas de aduana	303.276	322.437	321.243	322.020	30.431	9.941	68.097
Gastos de administración	341.418	364.677	395.216	463.981	774.786	790.735	645.445
Devoluciones y reintegros	12.020	57.698	30.795	8.619	2.919	23.762	97.942
Total	1.995.618	2.169.900	2.313.035	2.173.441	2.564.713	2.426.865	2.322.023

FUENTE: *Resumen de la Hacienda Pública*, p. 20,; MH 1834, 1835, 1836 y 1839.

Gráfico N° 6
GASTOS 1833-1839



El gráfico N° 6 muestra la evolución del gasto durante el período estudiado. Destaca el aumento de la inversión en defensa (ejército, marina y guardia nacional), y en gastos ordinarios y extraordinarios durante los años 1836-1838, que corresponden justamente a la guerra contra la Confederación Perú-boliviana.

Sobre el gasto en defensa, señalamos que pese a dar de baja a una parte importante de la oficialidad tras la guerra civil de 1829, el gobierno mantiene una significativa asignación al ejército. Se busca crear una fuerza eficiente, aunque no en cantidad sí en calidad. El cuadro N° 19 ilustra cómo el peso de la guardia nacional se incrementa a partir de 1834, (14,5% del gasto en defensa) con asignaciones que se mantienen alrededor de los 125.000 pesos.

No entraremos aquí a detallar las funciones de dicho cuerpo, baste decir que las antiguas milicias urbanas se reorganizan bajo la dirección del ministro Diego Portales, quien busca contar con un cuerpo armado que pueda hacer

frente al ejército, en caso de que se levante contra el gobierno, además de contar con una fuerza paralela a la que recurrir en caso de conflictos internos y externos. Por otra parte, dicho grupo representa un electorado cautivo sujeto a los intereses del mismo gobierno.

Tal como se aprecia en el gráfico N° 6, advertimos que los sueldos de la administración se mantienen constantes, en estos años prima la organización más que el desarrollo de las instituciones estatales, el objetivo primordial es establecer y reglamentar la planta civil. Será a partir de la década siguiente que los sueldos cobrarán un peso mayor al interior de los presupuestos, hecho que se relaciona con el proceso de despliegue estatal y la organización de un cuerpo burocrático.

La consolidación y pago de la deuda interna se observa también en el gráfico, a partir de los años 1835 y 1836 los montos que se destinan a este ítem son cada vez menos significativos.

Análisis de los ingresos del período

Al comienzo de la década de 1830 la situación es compleja en todo el territorio y, si bien las cosas cambiarán, en provincias como Concepción la crisis se mantiene largo tiempo. Los problemas son siempre similares: los ingresos no dan abasto.

“Los ingresos ordinarios de la Tesorería de hacienda de esta Provincia de ningún modo son capaces de llenar el inmenso déficit que resulta cada mes. Lejos de disminuirse los objetos que ocasionan nuevos gastos, se aumentan considerablemente con sueldos que cada día se cituan, ya por declaraciones de montepío militar, ya por inválidos agregados al estado mayor de esta Plaza. Los reclamos de los interezados son justos, pero infructuosos...”²⁰⁶.

Como lo menciona el ministro de Hacienda en la memoria de 1834, muchos de los derechos del período anterior fueron abolidos. A partir de la década de 1830 se observan, en efecto, dos procesos: la disminución de los ramos de ingresos y su concentración en torno a los derechos aduaneros.

Respecto a lo primero, se busca suprimir aquellos derechos que pongan trabas a la circulación de los bienes, por ello se suprimen las aduanas interiores y se establece a estas oficinas en los puertos. Se suprime la alcabala del viento y el derecho de licores²⁰⁷. Asimismo, se eliminan derechos que gravan la producción y consumo, y que no representaban una recaudación importante para las tesorerías. Algunos de éstos se entregan a los municipios, pero la tendencia es reducirlos.

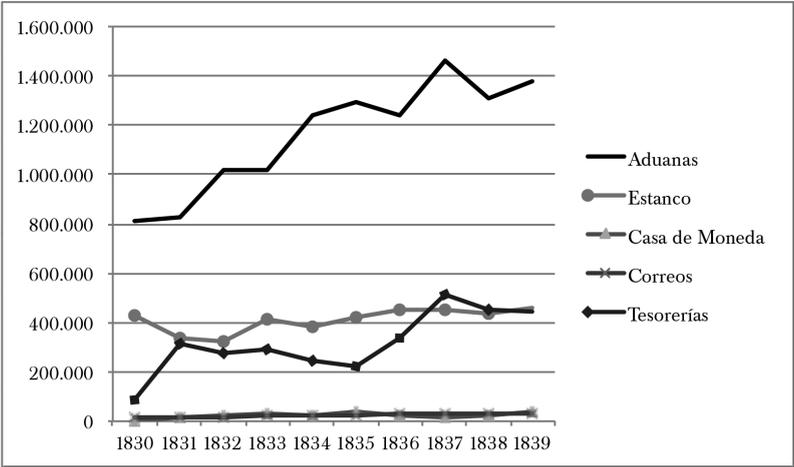
²⁰⁶ “Carta de Joaquín Prieto al ministerio de Hacienda”, fechada en Concepción el 29 de septiembre de 1830, en AMH, vol. 117.

²⁰⁷ Como alcabala del viento se denominó en Chile el impuesto que gravaba la transacción de especies. Véase Barros Arana, *Historia...*, *op. cit*, tomo XIV, p. 325.

La renta de aduanas, como señala Manuel Rengifo en 1839, es la que contribuye “con más copiosos ingresos”, siendo “el barómetro que manifiesta el movimiento del comercio i de la riqueza de la nación”. Como muestran los gráficos, el crecimiento que experimentan las entradas está directamente relacionado con el aumento en la percepción de los derechos aduaneros.

El cuadro N° 20 muestra el ya mencionado fenómeno de la disminución de los ramos de ingresos a partir de la década de 1830. Se han eliminado los impuestos cuya recaudación era poco significativa, y se concentran las entradas en pocos ramos pero más eficientes.

Gráfico N° 7
PRINCIPALES RAMOS DE INGRESO, 1830-1839



El gráfico N° 7 ilustra la importancia de las entradas de aduana respecto a los demás ramos del ingreso fiscal, tendencia que se mantiene comparada con los años anteriores. Señalamos que este ramo es muy dependiente de las condiciones externas, como la situación del comercio internacional, las guerras y conflictos externos e internos. En el gráfico esto se observa en la caída de 1838, que coincide con la guerra contra la Confederación Perú-boliviana.

La dependencia de ramos vulnerables, como los derechos de aduana, atrajo constantemente la atención de algunos ministros de Hacienda, ya fuese para señalar el peligro que esta política fiscal representaba, como sostiene el ministro Diego Benavente o solo para justificar la mantención de derechos que contribuían a incrementar dichas entradas.

A partir de esta década el crecimiento económico del país es inseparable del desarrollo del comercio y, por ello, la política fiscal y la política comercial están relacionadas de manera estrecha. No obstante, esta dependencia se saldará a comienzos de la década de 1870 con una estrepitosa caída, producto de la crisis internacional de 1873.

Cuadro N° 20
RAMOS DE INGRESOS, 1830-1839

	1830	1831	1832	1833	1834	1835	1836	1837	1838	1839
Aduanas	809.607	830.635	1.019.947	1.020.748	1.241.080	1.294.222	1.237.668	1.459.105	1.311.481	1.377.801
Diezmo	241.384									
Estanco	429.404	340.625	323.343	413.636	385.540	423.066	449.280	453.006	433.386	458.427
Casa de Moneda	1.360	19.046	19.536	27.722	27.101	35.987	24.624	15.783	20.246	36.471
Correos	18.741	16.866	15.726	20.524	25.100	26.719	27.605	28.440	27.340	29.420
Tesorerías	86.481	310.365	274.161	288.130	244.145			65.657	28.240	42.867
Papel sellado	29.529					223.427	336.476	510.471	454.734	441.966
Total	1.616.506	1.517.537	1.652.713	1.770.760	1.922.966	2.003.421	2.075.053	2.532.462	2.275.427	2.386.952¢

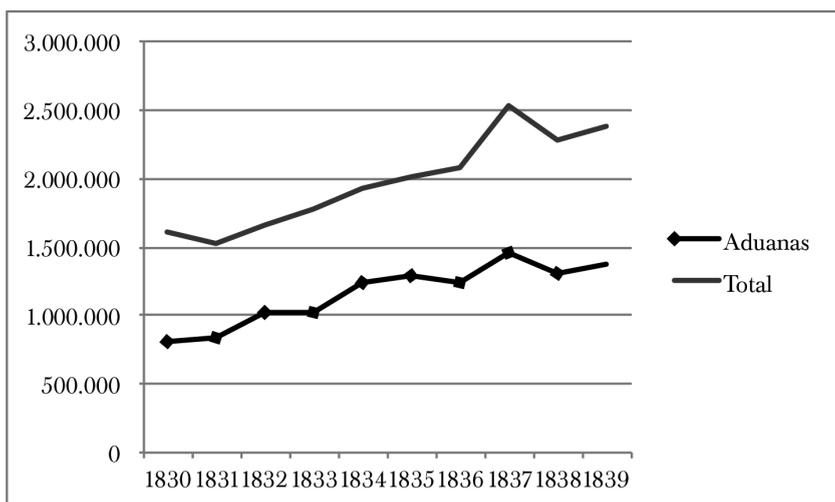
FUENTE: *Resumen de la Hacienda Pública*, pp. 5-7; *MH* 1834, 1835, 1836 y 1839.

El gráfico N° 7 muestra que el estanco se mantiene constante, es casi una entrada fija con una leve alza, lo que muestra por qué pese a su impopularidad el gobierno insiste en conservarlo. Los intereses políticos y particulares vinculados a este monopolio son reparados por el cónsul francés, quien en 1832 informa:

“...Me acotaré a recordar que esta rama de las finanzas chilenas es considerada tan importante que dio nombre a un partido, que devino tan importante como para estar hoy a la cabeza de los negocios. Es por ello muy difícil atacarse a este funesto monopolio, una medida legislativa es indispensable para aportar modificaciones. Queda saber si el gobierno es lo suficientemente fuerte y puede contar con los hombres de su partido para llevarlos a concepciones de una naturaleza semejante. Además, no es fácil de calcular hasta qué punto los intereses privados pueden estar unidos a los de la cosa pública, ni tampoco quiénes son los individuos que toman partido”²⁰⁸.

Las entradas que sí experimentan más vaivenes son los derechos de tesorerías. A lo largo de esta década se busca regularizar los ramos que componen dichas entradas, se suprimen muchos derechos menores que no reportaban grandes ingresos, y se busca reemplazarlos por menos, pero más eficaces.

Gráfico N° 8
EVOLUCIÓN DEL INGRESO TOTAL E INGRESO
POR CONCEPTO DE ADUANAS PARA EL PERÍODO 1830-1839



²⁰⁸ Ragueneau, *op. cit.*, 22 de agosto de 1832, f. 96, (original en francés, traducción del autor).

En este gráfico observamos con claridad cómo la tendencia de las entradas de aduana influencia el ingreso total, cuya evolución es muy similar. En otras palabras, este ramo sostiene el erario, y el aumento o disminución en su recaudación se refleja inmediatamente en los totales.

A fines de la década de 1830 se han sentado las bases de la reestructuración de las finanzas, la reconfiguración de los ingresos se mantendrá durante los años siguientes, afianzándose la dependencia del comercio exterior. El crecimiento de los ingresos permitirá una inversión mayor, que comienza ya en la década siguiente a diversificarse de forma paulatina.

RACIONALIZACIÓN Y EFICIENCIA,
LOS OBJETIVOS PRIMORDIALES DE LA NUEVA FISCALIDAD.
ESTABILIDAD FINANCIERA, DESARROLLO COMERCIAL Y DIVERSIFICACIÓN
DE LA INVERSIÓN, 1840-1849

En la década de 1840 comienzan a notarse los beneficios de la estabilidad financiera, que, a su vez, se refleja en la elaboración anual de un presupuesto y de un estado de cuentas que se presenta al Congreso para su aprobación. Es ahora cuando aparece una estadística económica, que resulta una riquísima fuente para analizar en detalle el gasto y los ingresos públicos.

Hay una búsqueda de racionalizar la inversión, no solo a través de la elaboración de presupuestos anuales que deben ser aprobados por la Cámara sino, también, en la regulación de los gastos de la administración interior. Un ejemplo es la legislación sobre sueldos de intendentes, gobernadores, y oficiales de secretaría²⁰⁹.

La creación de la Oficina de Estadísticas en 1843 responde a este mismo objetivo. La importancia que se otorga a esta institución es significativa, como señala Diego Benavente en su *Opúsculo* –que justamente sale a la luz pública cuando el proyecto de ley está ya en discusión–.

“Si no se conocen las producciones de un país, el número de habitantes que lo pueblan, sus ocupaciones, su industria, sus consumos, no podrán los encargados de regirlo conocer tampoco sus necesidades, y los medios que pueden poner en movimiento para aliviarlas. Por otra parte, si las rentas nacionales de un Estado llegan a ser insuficientes, por la privación temporal de algunos de sus ramos, o por las circunstancias desgraciadas e imprevistas, no podrá atender a las nuevas exigencias de un modo justo y proporcional, por falta de conocimiento de los recursos extraordinarios que poseen siempre los pueblos para socorrer a su patria en los conflictos”²¹⁰.

²⁰⁹ Letelier, *op. cit.*, tomo XXX.

²¹⁰ Benavente, *op. cit.*, p. 13.

El ex Ministro, y ahora parlamentario, sostiene que no basta con la designación de comisiones particulares y gratuitas, y que se debe crear una institución central, con agentes en el resto del territorio. La formación de un censo, la realización de un catastro de propiedades, un informe del consumo de abastos, y una estadística de las exportaciones e importaciones, son de una necesidad urgente, y su realización solo será posible si se cuenta con una institución ad hoc²¹¹. Los motivos señalados, sumados al aumento de las transacciones comerciales, determinan la creación de una mesa de estadística comercial en Valparaíso, el “foco de nuestro comercio exterior”.

El crecimiento económico y la estabilidad financiera están relacionados de manera directa con el desarrollo del comercio exterior, que ha consolidado a Valparaíso como puerto principal del territorio y de la costa Pacífico. Así lo reconoce en 1842 Manuel Rengifo, de nuevo a cargo de la cartera de Hacienda. A su juicio, el progreso de la renta de aduanas se debe, exclusivamente, al aumento de la población, de la industria y de la riqueza local, fomentadas “por la acción protectora del orden y la paz doméstica”²¹². El discurso gubernamental también recalca que el respeto a la propiedad privada, y las leyes que aligeran el peso de los impuestos y fomentan la producción han contribuido al desarrollo. No obstante, esta dependencia del comercio exterior resulta negativa en momentos de crisis internacional, y es, por ejemplo, una de las causas a las que se achaca la disminución de las entradas en 1842.

El nuevo reglamento de aduanas que se sanciona en 1841, busca incrementar el comercio. Las reformas se orientan a simplificar las tareas de los oficiales de la aduana de Valparaíso, a hacer más expeditos los trámites comerciales, a evitar los abusos y a rebajar los derechos de depósitos, “con el noble y justo designio de favorecer al gremio comercial, que hace circular el jugo nutritivo que vivifica los Estados”²¹³.

El balance que hace el Ministro en 1842 es que el sistema de hacienda, si bien presenta defectos, se ha regulado y ordenado, y está sometido a la inspección del poder administrativo. Tres años más tarde, se mantiene la confianza en el progreso que conlleva la estabilidad.

“El estado de la hacienda pública es sin duda satisfactorio en cuanto el producto de las contribuciones existentes alcanza para cubrir los gastos necesarios al sostenimiento del estado; pero es escaso si se atiende a lo que imperiosa y urjentemente demanda el progreso social”²¹⁴.

²¹¹ Sobre la importancia y significaciones de la creación de la Oficina Nacional de Estadística véase Andrés Estefane, “Enumerar lo que se gobierna. La producción del *Anuario Estadístico de la República de Chile*”,

²¹² *MH*, 1842, p. 4

²¹³ *Op. cit.*, p. 2.

²¹⁴ *MH*, 1845, p. 11.

No se pone en duda el aumento de las rentas, pero sí se destaca que el incremento es gradual y lento. La economía es un “deber sagrado”, y pese a la bonanza, los ministros llaman la atención a no descuidarse y mantener la regla de la austeridad que rige el gasto público.

“...aun cuando se trate de sueldos o recompensas que notoriamente pida la conveniencia del estado o la justicia y el reconocimiento nacional, se debe proceder con mesura, sin perder de vista el monto de nuestras rentas y las obligaciones que cargan sobre la república”²¹⁵.

Aunque la austeridad es la regla, hay inversión en la mejora de las oficinas fiscales, en la construcción de muelles, en el arriendo y compra de terrenos para construir almacenes de aduana, y en la habilitación de los puertos²¹⁶. Como veremos al analizar el gasto fiscal del período, este se va diversificando a ramos ajenos a la defensa y a la hacienda, pese a que en el discurso oficial se prevenga contra un aumento presupuestario.

Este giro en la política fiscal genera una fuerte polémica, y en 1843 el Ministro debe salir a responder. A ojos del público es evidente que, si bien reina la moderación, la inversión aumenta y se extiende a otros ramos: beneficencia, educación, obras públicas. El miedo al déficit motiva las críticas, pero según el Ministro, el gobierno es el más interesado en precaver “tan funesto acontecimiento”. Por otra parte, considera justo que se rechace cualquier forma de dispendio de las rentas, pero no “aquellos gastos cuyo fin fuere ejercer una influencia bienhechora en la condición social de los mismos contribuyentes”²¹⁷. Y agrega:

“Un pueblo que acaba de adquirir existencia como nación independiente: un pueblo que todo carece y todo lo espera... más que la supresión de impuestos; necesita mejoras reales que redunden en su bien, necesita arreglo en el orden gubernativo; protección de sus derechos individuales; enseñanza que corrija sus rudas costumbres; fomento a la industria...Destinar a estos objetos el sobrante de nuestra renta anual, no puede llamarse un acto de prodigalidad”²¹⁸.

Durante la segunda mitad de la década de 1840 se proyectan reformas que finalmente se implementarán en el decenio 1850. En este período se discuten ya la reforma al sistema de rentas, la regulación del sistema financiero y aquella tocante al diezmo y al catastro.

²¹⁵ *MH*, 1845, p. 12.

²¹⁶ Véase el informe del ministro de Hacienda sobre el estado de las oficinas fiscales y puertos de la república en *MH*, 1845.

²¹⁷ *MH*, 1843, p. 46.

²¹⁸ *Op. cit.*

La necesidad de contar con un banco nacional que regulase los intereses y fomentase el crédito y la inversión motivó varios proyectos durante la década de 1820. No obstante, dado que se atacaba directamente las bases de la oligarquía, éstos encontraron una fuerte oposición parlamentaria y no prosperaron²¹⁹. Sin embargo, a fines de los años que estudiamos se reanudan las iniciativas, y el gobierno, que no aprueba un proyecto privado por considerar las prerrogativas exageradas, se ve en la encrucijada de tener que regular de algún modo el sistema financiero y crediticio. En 1849 el ministro de Hacienda señala a los parlamentarios que el gobierno estudia el tema, para proponer un proyecto en esta “delicada y desconocida” materia. Será recién en 1860 que se sancionará la ley de bancos²²⁰.

²¹⁹ Un análisis profundo de las prácticas y funcionamiento del crédito público por parte de la elite mercantil en Salazar, *Mercaderes...*, *op. cit.*, pp. 524-559. Cómo bien lo demuestra este autor, el control monopólico de las fuentes de financiamiento público y privado permitió el enriquecimiento de la elite mercantil sobre la base de la especulación y tasas de crédito usureras. La férrea oposición a cualquier tipo de institución reguladora proviene del ataque directo que esto representaba para los intereses de este grupo. El resultado más visible de este monopolio fue la escasez permanente de circulante y sequía monetaria en el mercado interno ya mencionada. Por otra parte, se relacionaba a la falta de crédito la imposibilidad del desarrollo de la industria local, como lo señala José Victorino Lastarria en su introducción a un proyecto de ley para crear un banco nacional. Reproducimos *in extenso*:

“La necesidad de un banco en Chile es sentida i confesada por todos, aun por los intereses egoistas que se han pronunciado contra la libertad de industria i contra la planteacion de instituciones de crédito.

Esta necesidad tiene un carácter peculiar producido por las circunstancias del país. Diariamente se levanta una generación numerosa que viene a demandar su subsistencia a la industria. Esos hombres no tienen más capital que su trabajo i su honradez, pero tales elementos de crédito i de riqueza son nulos en sus manos porque en todas partes se estrellan con el egoísmo entronizado por las leyes i costumbres. Si se aplican a la agricultura, trabajan solo para el propietario; si al comercio, sus ganancias no les dan para vivir, i casi siempre solo alcanzan para pagar el fuerte interés que cobra el que fia las mercancías. Si se destinan a la explotación de las minas, sus fuerzas personales se agotan a pura pérdida, por que no están apoyadas por el capital en numerario; si se entregan a los oficios, se condenan a no ser compensados de su trabajo, por que generalmente los productos de su industria solo bastan para reembolsar el costo de las primeras materias. Si toman dinero prestado, no hallan negocio ni especulación que les produzca el interés que pagan. Adonde quieran que se apliquen en fin el trabajo i la industria tienen que luchar con el egoísmo del capitalista, i lo que es aun más cruel, con el espíritu egoísta del fisco, que lo asalta todo i que nada protege ni reforma por asegurar i aumentar siempre sus rentas.

De aquí el desaliento i mal estar de la clase industrial; de aquí la falta de actividad, la desconfianza, la inseguridad, las quiebras que agobian a la industria en general; de aquí en fin esa lucha que comienza a pronunciarse sordamente entre los grandes i pequeños capitalistas i que puede ser más tarde bien funesta.

El único remedio posible contra semejante situación está en el establecimiento de un banco nacional”, José Victorino Lastarria, *Proyecto de ley sobre la creación de un banco nacional, presentado al congreso*, por José Victorino Lastarria, pp. 3-4.

²²⁰ El primer banco chileno, Arcos y Cía., fue creado en 1848. Su creación desató una fuerte oposición de la comunidad comercial, por lo que finalmente el gobierno lo clausuró. No obstante,

Si durante la década de 1830 se busca consolidar con mano firme el triunfo de los conservadores en materia política, en el decenio de 1840 la estabilidad y desarrollo económico permiten al gobierno ocuparse de otros aspectos de la construcción estatal, vinculados a la cultura y progreso²²¹.

Se fundan en estos años instituciones de educación pública, tales como: la Universidad de Chile (1842), la Escuela de Artes y Oficios (1849) y la Escuela de Preceptores (1842)²²².

entre 1854 y 1859 se crearon cuatro instituciones bancarias, por lo que la ley de bancos de 1860 sancionó una situación *de facto*, en palabras de Luis Ortega. Sobre la ley, el mismo autor sostiene: “junto con legalizar los bancos existentes fijó las normas generales para la creación de nuevas entidades y, en la práctica, permitió que cualquier persona capaz de establecer una empresa comercial pudiese fundar y operar bancos. Respecto del aspecto financiero operacional, sus disposiciones fueron flexibles, pues autorizó a las instituciones a emitir billetes negociables, hasta por un 150% de su capital pagado. No impuso otra limitación que la de no permitir la emisión de billetes de una denominación inferior a \$20, ni contenía disposiciones respecto del monto mínimo de capital necesario para que un banco operase, como tampoco acerca de la naturaleza o madurez de sus operaciones de crédito. Tampoco estableció montos mínimos de reservas metálicas de respaldo contra depósitos ni respecto a la concesión de préstamos a los accionistas o a algún tipo de supervisión o inspección por parte de las autoridades financieras del gobierno. La única forma de control era la obligación de presentar balances mensuales a la autoridad y publicarlos en los diarios”. Ortega, *Chile...*, *op. cit.*, p. 366. Véase René Millar, *Políticas y teorías monetarias en Chile, 1810-1925*, y Guillermo Subercaseaux, *Monetary and Banking Policy of Chile*.

²²¹ El despliegue del área educativa viene acompañado de la creación de instituciones culturales como la Academia de Pintura y el Conservatorio de Música en 1850. Véase Eugenio Pereira Salas, *Estudios sobre la historia del arte en el Chile republicano*.

²²² La Universidad de Chile se fundó en 1842 y fue inaugurada al año siguiente, su primer rector fue Andrés Bello, intelectual venezolano radicado en Chile. La universidad, que en los inicios no tenía función docente, contaba con cinco facultades a modo de academias francesas. La Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, cuyo decano era Mariano Egaña, abogado y fiscal de la Corte Suprema; la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas a cargo del matemático y físico español, Andrés Antonio de Gorbea, contratado por el gobierno al igual que Andrés Bello; la Facultad de Filosofía y Humanidades a cargo de José Miguel de la Barra, escritor y diplomático, y la Facultad de Medicina, a cargo del médico francés Lorenzo Sazié, también reclutado en Europa por el gobierno y, finalmente, la Facultad de Teología con su decano Rafael Valentín Valdivieso, eclesiástico y doctor en Leyes.

Entre las funciones de la universidad estaba el otorgar los grados de bachiller y licenciado a quienes cursaban estudios superiores en el Instituto Nacional. Además de asumir la superintendencia de la educación, que incluía la tuición sobre la educación primaria. Véase Rolando Mellafe, Antonia Rebolledo y Mario Cárdenas, *Historia de la Universidad de Chile*, Sol Serrano, *Universidad y nación, Chile en el siglo XIX*; Gonzalo Contreras, Darío Oses y Eduardo Arancibia, *Universidad de Chile, 160 años haciendo historia*.

La Escuela de Artes y Oficios (1849), surgió como necesidad de desarrollar la educación técnica, para ello el gobierno contrató a profesores franceses y bajo la dirección de Jules Jariez, se dictaron en sus inicios los talleres de Carpintería, Herrería, Mecánica y Fundición.

La Escuela de Preceptores de Santiago (1842), posterior Escuela Normal, se fundó con el objetivo de formar a los futuros docentes y forma parte del ímpetu dado a la labor educativa. Su primer director fue Domingo Faustino Sarmiento, encargado de la creación de los planes y textos de estudio. Como parte del mismo proyecto, entre 1845 y 1848 el gobierno lo envía a

Por otra parte, se financian expediciones científicas con el objetivo de reconocer el territorio y las potencialidades de sus recursos naturales²²³.

En materia de beneficencia se financia la Junta Nacional de la Vacuna, la Casa de Huérfanos y el Hospicio de Pobres. La inversión en obras públicas es una preocupación creciente, como lo demuestran los 200.000 pesos que se destinan en 1846 a la construcción y mantenimiento de caminos, canales y puentes²²⁴.

Análisis de los ingresos del período

Respecto a los ramos de entrada, se observa la reiterada dependencia de los derechos de aduana. La disminución de dichos ingresos en algunos años se achaca al aumento del contrabando, y para combatirlo se propone, como medida disuasiva, rebajar los derechos de algunos artículos que se consideran elevados. Otra de las disposiciones que buscan atacar este fenómeno es la vigilancia más estrecha de los funcionarios de aduanas y la implicación más directa del gobierno en los juicios por casos de cohecho, uso de influencias o fraude al fisco.

A fines del período ya se nota el incremento del tráfico marítimo que produce el descubrimiento del oro en California:

“que ha precipitado hacia estos mares gran número de especuladores, los cuales arriban a Valparaíso para aprovecharse del favor de nuestras leyes...”²²⁵.

Europa y Estados Unidos para observar los distintos modelos educativos. La Escuela Normal de Preceptoras de Santiago se crea en 1853. Véase Loreto Egaña, *La Educación Primaria Popular en el siglo XIX en Chile. Una práctica de política estatal*; Cristián Cox y Jacqueline Gysling, *La formación de docentes en Chile, 1842-1987*.

²²³ Entre los científicos que realizaron expediciones científicas y contribuyeron al conocimiento del territorio nacional destacan el naturalista francés Claudio Gay y el polaco Ignacio Domeyko. Claudio Gay llegó a Chile en 1828 y se dedicó a la labor docente. En 1830 el gobierno lo contrata para realizar un viaje científico a lo largo del territorio, con el fin de conocer los recursos naturales del país y recopilar datos para elaborar un catastro. Su vasta obra fue publicada en Francia a partir de 1844 con financiamiento del gobierno. Los volúmenes incluyen tratados de Historia, Botánica, Zoología, Agricultura, documentos históricos y un atlas con imágenes. Véase Diego Barros Arana, *Don Claudio Gay, su vida i sus obras: estudio biográfico i crítico escrito por encargo del Consejo de la Universidad de Chile*; Rafael Sagredo, “Ciencia, historia y arte como política. El Estado y la Historia física y política de Chile de Claudio Gay”.

Ignacio Domeyko, científico polaco, fue contratado por el gobierno chileno en 1838. Se desempeñó como docente de Química y Mineralogía en el liceo de Coquimbo y en el Instituto Nacional. Entre 1840 y 1846 realizó expediciones a lo largo del territorio. También participó en la creación de la Universidad de Chile, institución de la que luego fue rector. Sus aportes fueron recogidos por diversas publicaciones sobre minería, geología, geografía, entre otros. Véase Hernán Godoy, *Ignacio Domeyko, un testigo de su tiempo: memorias y correspondencia*.

²²⁴ Presupuesto de 1846, ítem 29.

²²⁵ *MH*, 1849, p. 10.

El diezmo y el catastro atraen también la atención del gobierno, y son objeto de reformas que buscan hacer más eficiente y lucrativa su recaudación. En relación con el catastro (impuesto a los fundos rústicos), los problemas provienen de la forma en que se organiza este impuesto. Son los elegidos por las mismas juntas parroquiales quienes sancionan las cuotas de la nueva contribución, y dichas juntas están compuestas por los vecinos principales. Se genera, entonces, un conflicto de intereses, puesto que dichos vecinos son propietarios. Por ello, el resultado del nuevo reparto de la contribución es casi nulo, y no representa el aumento de la producción agrícola experimentado durante los años anteriores. Se da, así, la contradicción de que el diezmo, que en cierta medida depende de la voluntad de los contribuyentes, recoge el doble de lo recolectado por el catastro.

La situación antes descrita evidencia los conflictos de interés que surgen en torno a la percepción de impuestos, y de la forma en que éstos se distribuyen sobre la población. Mientras que el diezmo se otorga en subasta y afecta a toda la población agrícola, productores independientes, pequeños y medianos, la distribución de las cuotas de contribución del catastro se asigna a los mismos interesados, que evitando autoimponerse o tener que mediar en disputas con parientes y relaciones, boicotean la creación de las juntas parroquiales y departamentales.

En el caso del estanco, una baja en su percepción a mediados de la década motiva una deflación de los precios de algunos productos. A juicio del Ministro esto tiene una repercusión positiva, siendo la causa principal del continuo incremento de las entradas del ramo.

Finalmente, para aumentar la recaudación se hacen mejoras en la administración y se ordena algunas visitas fiscales (una de las cuales será examinada en el capítulo siguiente).

Cuadro N° 21
RAMOS DE INGRESO, 1840-1849

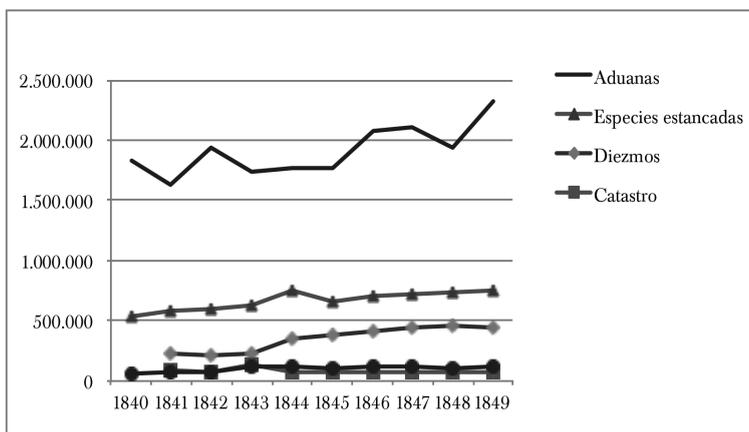
	1840	1841	1842	1843	1844	1845	1846	1847	1848	1849
Entradas de tesorería	472.993									
Aduanas	1.825.509	1.629.915	1.936.324	1.735.432	1.763.955	1.763.740	2.079.609	2.103.066	1.940.540	2.323.679
Especies estancadas	535.158	584.857	590.943	628.172	747.246	663.356	699.353	721.349	743.461	746.778
Diezmo		231.233	212.427	234.474	356.140	378.310	407.868	438.737	461.030	448.683
Catastro		87.351	69.119	133.844	71.712	75.079	72.386	71.543	71.543	71.498
Alcabala e impositiciones	61.255	70.920	77.710	122.989	112.980	102.176	115.744	122.799	99.125	119.765
Patentes		27.016	32.379	35.011	38.550	38.594	38.510	40.865	40.588	38.660
Papel sellado		35.128	44.300	51.726	55.608	54.725	58.273	58.171	58.236	66.458
Casa de Moneda	20.999	22.186	23.320	28.883	37.510	23.959	20.816	15.047	12.397	55.652
Correos	30.333	34.582	40.440	44.060	46.387	46.256	47.036	48.972	49.342	57.309
Peaje		19.050	29.796	29.126	39.621	39.510	41.048	37.350	39.549	47.002
Martillos		4.150	4.000	4.050	6.100	6.100	6.025	6.079	6.076	4.075
Ramos eventuales		15.400	13.817	15.801	31.360	31.235	37.250	50.101	30.776	55.727
Totales	2.946.247	2.761.788	3.074.575	3.063.568	3.307.169	3.223.040	3.623.918	3.714.079	3.552.663	4.035.286

FUENTE: *Resumen de la Hacienda Pública*, pp. 7-8; *MH*, 1841-1849.

Cuadro N° 22
PRINCIPALES INGRESOS EN PORCENTAJES,
 1841-1849

	1841	1843	1845	1847	1849
Aduana	59,0	56,6	54,7	56,6	57,6
Estanco	21,2	20,5	20,6	19,4	18,5
Diezmo	8,4	7,6	11,3	11,8	11,1
Total	100	100	100	100	100

Gráfico N° 9
PRINCIPALES RAMOS DE INGRESO, 1840-1849

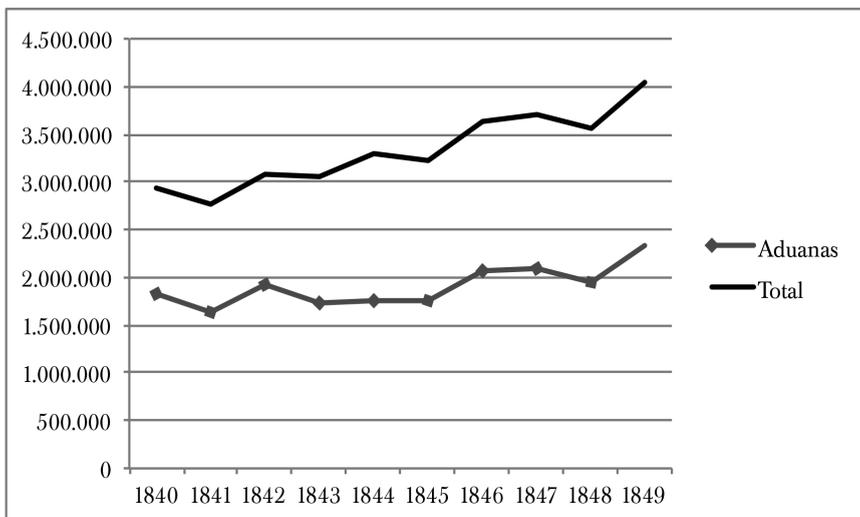


Los gráficos N° 9 y 10 muestran que las tendencias de la década anterior se mantienen, y el principal ingreso fiscal proviene de las entradas de aduana. Por su parte, la caída en la percepción de estos derechos repercute de forma directa en los ingresos globales.

En lo que concierne a los demás ramos, el estanco mantiene un crecimiento sostenido, al igual que los diezmos. Si ambas entradas tienen un peso menor en el ingreso total, como se ilustra en el cuadro N° 22, esto se debe al incremento de las cifras totales y no a una disminución de su recaudación.

Como muestra el cuadro N° 21, las demás entradas manifiestan una tendencia al aumento, si bien no representan un peso significativo respecto al total. En 1840 alcanzan un 19,8% del ingreso global, un 12,9% en 1845 y un 12,7% en 1849.

Gráfico N° 10
EVOLUCIÓN DEL INGRESO TOTAL E INGRESO
POR CONCEPTO DE ADUANAS PARA EL PERÍODO 1840-1849



Análisis de los gastos del período

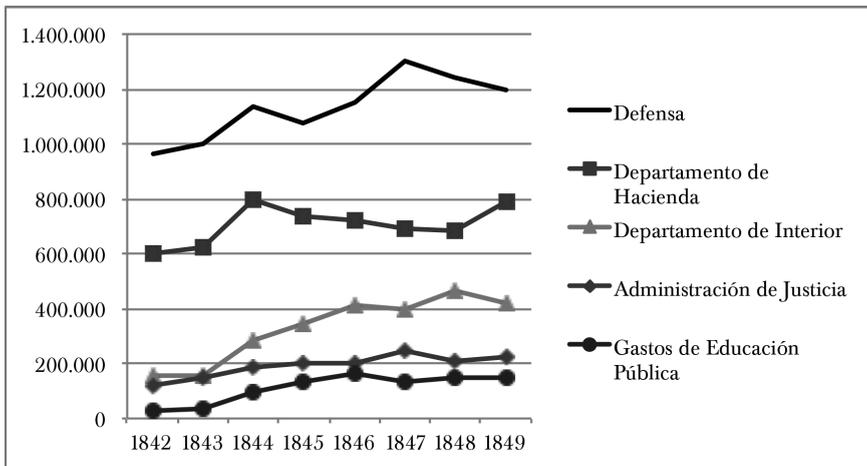
Cuadro N° 23
GASTOS 1840-1849²²⁶

	1840	1841	1842	1843	1844	1845	1846	1847	1848	1849
Sueldos de la lista civil	548.084	582.354								
Congreso Nacional			8.744	8.219	7.742	7.753	17.588	21.957	16.113	14.927
Departamento de Interior			153.851	155.595	285.881	347.711	414.202	396.623	465.962	421.567
Departamento de RR.EE.			36.988	38.727	45.799	68.361	53.070	44.959	40.290	59.035
Beneficencia y utilidad pública			17.085	27.466	53.465					
Pensiones pías			12.731							
Administración de Justicia			120.949	147.511	184.448	198.216	199.314	248.633	205.289	222.521
Gastos de Culto			42.730	35.201	159.998	179.517	182.691	209.525	209.898	178.143
Gastos de Educación Pública			25.195	37.696	96.326	136.080	160.347	134.945	145.134	147.931
Departamento de Hacienda			599.353	622.368	798.402	734.924	723.713	691.556	687.238	787.226
Deuda interna	101.260	27.393	152.148	205.724	202.246	231.640	178.034	164.014	161.767	66.273
Deuda externa			256.763	385.000	38.299	385.000	288.797	468.215	551.430	530.566
Ejército permanente			747.926	671.029	783.824	757.575	857.405	980.367	849.867	721.391
Milicia nacional			160.939	241.999	196.723	189.371	179.730	112.883	241.761	227.555
Marina			118.495	106.413						
Montepío militar			122.158	84.270	155.911	128.626	112.896	212.165	147.999	250.250
Gastos de administración	1.035.691	1.104.884								
Devoluciones y reintegros			51.423	51.306						
Total	2.763.818	2.607.260	2.390.357	2.660.805	3.009.064	3.364.773	3.367.787	3.685.842	3.722.748	3.627.385

FUENTE: *Resumen de la Hacienda Pública en Chile*, pp. 20-21.

²²⁶ A partir del año 1842 el ministro de Hacienda presenta una memoria anual al Congreso. En dicha memoria los gastos se reagrupan por ministerios, hay, por tanto, una reorganización, y desaparecen las antiguas categorías, que ahora se incluyen al interior de cada cartera, como el caso de la "lista civil".

Gráfico N° 11
 PRINCIPALES RAMOS DE INVERSIÓN,
 1842-1849



Según muestra el gráfico N° 11, todos los ramos observan una tendencia al aumento. El gasto más significativo lo representa Defensa, que, si bien porcentualmente va perdiendo peso, incrementa año a año su presupuesto.

La inversión en el departamento de Hacienda experimenta un importante crecimiento durante la primera mitad del período, y tras un estancamiento retomará la tendencia al alza.

El fuerte aumento del gasto en el departamento de Interior y Educación Pública es un indicador del proceso de despliegue estatal que comienza a observarse con claridad en estos años. Entre 1842 y 1849 la inversión en educación pública se multiplica por seis²²⁷. Como señalábamos, hay una diversificación de la inversión en áreas ajenas a la defensa y al departamento de Hacienda. El Estado comienza a involucrarse e invertir en obras públicas, beneficencia, educación y otros ramos. Las asignaciones al departamento de Justicia aumentan de manera más paulatina, pero también revelan este proceso.

²²⁷ Cabe señalar que la educación pública sigue siendo, en gran parte, un área dependiente de las municipalidades, al tiempo que las escuelas conventuales dependen de la Iglesia. Puesto que, como se menciona en el *Anuario Estadístico*: “El departamento ministerial encargado de la instrucción pública no la abraza directamente en toda su estension”, *Anuario Estadístico...*, *op. cit.*, 1861, tomo I, p. 122.

Cuadro N° 24
EGRESOS POR CONCEPTO DE DEUDA Y DEFENSA, 1843-1849²²⁸

	<i>Deuda</i>		<i>Defensa</i>		<i>Defensa +Deuda</i>	<i>Porcentaje sobre el total ingreso</i>	<i>Ingreso total</i>
1843	590.724	22,2%	997.298	37,5%	1.588.022	59,7%	2.660.805
1845	616.640	18,3%	1.075.572	32,0%	1.692.212	50,2%	3.364.773
1847	632.229	17,1%	1.305.415	35,4%	1.937.644	52,6%	3.685.842
1849	596.839	16,4%	1.199.196	33,0%	1.796.035	49,5%	3.627.385

FUENTE: *Resumen de la Hacienda Pública en Chile.*

El cuadro N° 24 permite ver cómo las asignaciones destinadas al ramo de defensa y al pago de la deuda interna y externa pierden peso, frente al total de los ingresos. No obstante, a fines de la década de 1840 ambas partidas siguen representando alrededor del 50% del gasto público.

EL PROCESO DE DESPLIEGUE ESTATAL,
EL AUGE ECONÓMICO Y EL FIN DE LA AUSTERIDAD FISCAL
(1850-1859)

Este período está marcado por dos guerras civiles, la de 1850, al inicio del gobierno de Manuel Montt y la de 1859, con el que este culmina. Como resulta evidente, estas revoluciones alteran profundamente la vida política y económica de la joven república, poniendo en tela de juicio el discurso de orden y progreso defendido desde la cúpula del gobierno.

En las memorias de Hacienda apenas se hace mención a los perjuicios que tiene la revolución de 1850. Solo se hace hincapié en que cualquier descuento que se haya hecho en favor del erario será nulo, a no ser que cuente con la autorización del Presidente de la República. Una vez que el gobierno controla nuevamente los territorios sublevados, se levanta un informe de los fondos fiscales que había en las provincias de Concepción y Coquimbo, con el objetivo de detallar los ingresos y gastos de que se dispuso²²⁹.

Sin embargo, ramos como Patentes y Estanco se vieron afectados por la “inestabilidad” que perjudicó el progreso de la industria. En el caso particular del estanco, algunas administraciones fueron saqueadas durante la revolución²³⁰.

²²⁸ Los montos de la deuda incluyen el pago de intereses, la cuota anual y los servicios.

²²⁹ *MH*, 1852, p. 2.

²³⁰ *Op. cit.*, p. 13.

Pese a estos “traspies”, el auge económico es visible, la inversión fiscal se diversifica y aumenta, y los ingresos crecen de manera constante. La dependencia del comercio exterior se mantiene invariable, y la atención dedicada al incremento de la renta de aduana se observa en los proyectos y trabajos de construcción de almacenes fiscales, muelles y edificios administrativos, situados en los principales puertos. Sin ir más lejos, desde la memoria de Hacienda de 1849 se dedica un apartado exclusivo al ítem Puertos, que luego se denominará Puertos y Muelles.

En lo que concierne a la construcción de obras públicas portuarias, el gobierno otorgará la autorización a empresas particulares, a cambio del cobro de derechos. Argumentando que en el caso de los muelles la labor del gobierno se ha limitado a la reparación de aquellos existentes, se busca que el “interés particular manifestado por esta clase de empresas diese mejores resultados”²³¹.

En 1851 se sanciona un nuevo reglamento de aduanas que disminuye y liberaliza los derechos de muchas mercancías. Como menciona el Ministro unos años más tarde,

“La reduccion i abolicion de los derechos que gravan algunas mercaderías estrangeras i el fomento del depósito de nuestros puertos, son dos principios que el Gobierno no ha perdido de vista como de directa influencia en el ensanche comercial del pais”²³².

A comienzos del período se visita también la aduana de Valparaíso, y se presenta un proyecto para aumentar los sueldos de los empleados de contaduría, alcaldía y resguardo de dicho puerto. La reforma a la planta de empleados de oficinas fiscales que comienza en Valparaíso y se extiende al resto de las provincias, busca adecuarse al nuevo estado de cosas. El fuerte desarrollo comercial y los cambios administrativos en la organización interior del territorio tienen como consecuencia que muchas oficinas no estén capacitadas para cumplir con las nuevas demandas, y, por ello, esta reforma se considera urgente.

El aumento de los ingresos y gastos implica una multiplicidad de cuentas, lo que repercute en el sumo interés que pondrá el gobierno en la contabilidad. Se propone así la creación del cargo de inspector de cuentas para las oficinas fiscales, pues la Contaduría Mayor, reformada en 1839 por última vez, apenas alcanza a cubrir sus labores.

“Simplificar inoficiosos trámites, soltar las trabas que obstan a la expedicion i desenvolvimiento de las operaciones comerciales; corregir antiguos errores i abusos nacidos las mas veces, no de la indolencia o mala inclinacion del empleado, sino de la ineptitud i del extravío de concepto a que induce el respeto a

²³¹ *MH*, 1852, p. 7.

²³² *MH*, 1854, p. 9.

prácticas inveteradas, he aquí en resúmen los efectos que se han logrado i que se seguirán obteniendo de la inspeccion directa i práctica de las oficinas”²³³.

El desarrollo de la industria nacional vuelve a tener énfasis, al menos en el discurso gubernamental. Pero el impulso y las ayudas son más bien destinados a casos particulares, como a la fábrica de tejidos o a las demandas de los productores de aguardientes. Lo que sí llama la atención es la industria minera.

Si en la década anterior las exportaciones de cobre ya eran significativas, el metal conocerá un auge importante en estos años. La extracción y exportación del mineral se verá incentivada por la construcción del ferrocarril en la provincia de Atacama. En el otro extremo del territorio, en las provincias de Concepción y Arauco, comienza a extraerse carbón vegetal, indispensable en estos años que ven llegar la maquinaria y barcos a vapor.

La etapa que estudiamos finaliza con la guerra civil de 1859, conflicto que alterará profundamente el campo político, pues, aunque el gobierno sale triunfante, la división de partidos y el peso de la oposición modelarán en adelante la arena política.

El comercio, como resulta evidente, también se verá afectado por la crisis revolucionaria. Así, en junio de 1859 el Ministro señala,

“Desde los primeros indicios revolucionarios, la desconfianza en las transacciones, los temores para emprender nuevo negocios, la perturbacion, en fin, i paralización casi completa de los pedidos i remesas del extranjero i el abatimiento del mercado interior, han obrado una reduccion jeneral en los diversos jiros de nuestro comercio en el último año i a principios del presente”²³⁴.

La memoria tiene el carácter oficial y propagandístico que ya se ha advertido, sin embargo, el temor es real, la hacienda pública depende del comercio, esto es innegable.

Análisis de los ingresos del período

En cuanto a las rentas, la principal sigue siendo el ramo de aduanas. Y como mencionamos, la inversión fiscal destinada a mejorar la infraestructura de puertos y oficinas fiscales denota una constante preocupación por incrementar el tráfico comercial. La nueva ordenanza de aduanas apunta en esta dirección.

“La reduccion i abolicion de los derechos que gravan algunas mercaderías extranjeras i el fomento del depósito de nuestros puertos, son dos principios

²³³ *MH*, 1853, p. 19.

²³⁴ *MH*, 1859, p. 36.

que el Gobierno no ha perdido de vista como de directa influencia en el ensanche comercial del país; bien que ha tratado, no de aplicarlos de una manera absoluta que podría redundar en grave perjuicio de las rentas públicas, sino poco a poco, a medida que las necesidades lo exijan i las entradas del erario lo permitan, i circunscribiéndose también a aquellas especies cuyo contrabando es más fácil i de más jeneral consumo, i en las que no es de temerse la competencia extranjera”²³⁵.

Tocante a los demás ramos de ingreso, el proyecto para la reorganización del diezmo está siempre presente en el discurso de los ministros de Hacienda. Las razones que se aducen para su reforma son que no procura muchos beneficios y que grava a una industria que merece protección, la agricultura. Se propone reemplazarlo por un impuesto de recaudación menos costosa y repartido de forma más proporcional, como una contribución directa sobre la propiedad. Las dificultades que presenta el plan son evidentes, es necesaria una estadística y un conocimiento acabado del territorio para que la distribución sea más justa; no obstante, el Ministro propone comenzar con una planta preliminar²³⁶.

A fines de 1853 comienza la reforma que convertirá el diezmo en una contribución territorial. Se establecen comisiones evaluadoras de la renta agrícola, que deben proceder a la formación de las listas de contribuyentes. Las renunciaciones de los comisionados son frecuentes, pero el gobierno señala que mediante el nombramiento directo por parte de los intendentes se ha remediado este problema.

“Natural era que la ley de la conversión del diezmo encontrase para su planteación numerosos obstáculos originados de las operaciones preparatorias requeridas por la ley i desconocidas entre nosotros; empero, el Gobierno lleva ya superados muchos de los inconvenientes... i se empeña tanto más en vencer los que en lo sucesivo se presenten, cuanto mira en la ley de 25 de octubre, no solo la conversión del diezmo en otro impuesto más equitativo, sino también la base más justa i menos embarazosa que pudiera adoptarse para nuestro sistema de contribuciones”²³⁷.

La formación de una carta catastral de todo el territorio se torna un objetivo indispensable para la percepción de rentas como el diezmo y el catastro, es indispensable conocer para poder controlar. Con este objetivo en la mira, en 1853 el Ministro informa que ya está en marcha el proyecto de la carta para la provincia de Santiago, desde donde se extenderá al resto del territorio, pero el proyecto enfrentará numerosas dificultades.

²³⁵ *MH*, 1854, p. 9.

²³⁶ *MH*, 1852, p. 14.

²³⁷ *MH*, 1854, p. 22.

La reforma del catastro es otro de los temas que se reiteran. El hecho de que sean los mismos vecinos, quienes a través de las juntas designan las cuotas, tiene resultados negativos. Se da así el caso de que en 1852 esta renta sea solo veintiséis mil pesos superior a lo recaudado en 1839, “cuando las propiedades gravadas con este impuesto deben, por lo menos, haber duplicado su valor i produccion desde aquella fecha”²³⁸.

Una vez puesta en marcha la contribución territorial que reemplaza al diezmo, los resultados no son los esperados, estimándose necesaria una nueva modificación. Por una parte, la rebelión en las provincias afecta la recaudación y, por otra, se cree necesario reunir en una sola renta el catastro y la contribución territorial, pues las “anomalías y divisiones” hacen “imposible la unidad y proporción que debe acompañar a todo sistema contributivo”²³⁹.

A juicio del secretario de Hacienda, la unión de estos dos impuestos en uno sólo permitirá la abolición del estanco, puesto que la recaudación, menos costosa para el fisco, al tiempo que “menos gravosa y más equitativa”, incrementará notablemente las entradas. El estanco sigue siendo una renta polémica, y las justificaciones de su mantención se repiten:

“El Gobierno está por una parte convencido de la necesidad de la supresion del estanco, i por otra de que los moderados derechos de importacion son los medios mas eficaces contra las introducciones clandestinas; pero tambien reconoce que por ahora no seria posible iniciar un poryecto en este sentido”²⁴⁰.

²³⁸ *MH*, 1853, p. 11.

²³⁹ *MH*, 1859, p. 9.

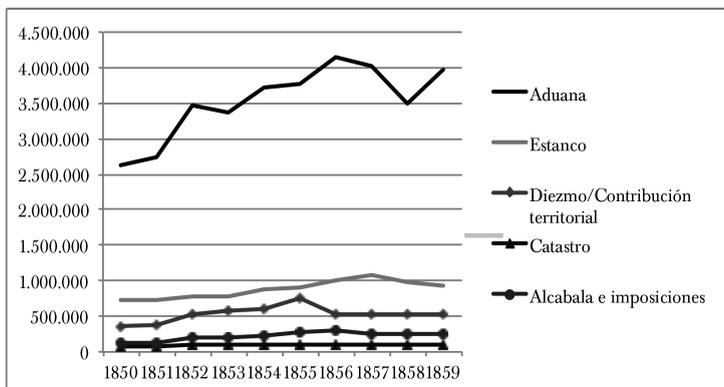
²⁴⁰ *MH*, 1854, p. 13.

Cuadro N° 25
RAMOS DE INGRESOS 1850-1859

	1850	1851	1852	1853	1854	1855	1856	1857	1858	1859
Aduanas	2.627.443	2.729.506	3.465.038	3.358.540	3.713.315	3.764.523	4.157.298	4.029.341	3.484.617	3.968.945
Especies estancadas	718.777	735.565	783.362	773.794	869.016	908.328	997.333	1.082.314	983.825	932.484
Diezmos	363.553	375.267	526.940	581.015	604.475	237.266	—	—	—	—
Catastro	71.542	71.542	98.622	101.494	98.983	99.935	99.935	99.836	99.830	99.884
Alcabala										
e imposiciones	118.365	137.103	197.938	206.594	227.634	283.783	304.913	250.185	263.739	242.316
Patentes	47.087	45.301	55.778	59.458	66.731	65.913	78.877	72.414	75.694	68.622
Papel sellado	73.270	47.279	64.436	72.714	80.827	78.344	97.190	84.114	97.011	80.284
Casa de Moneda	155.169	117.797	97.101	180.276	81.340	64.328	45.974	56.312	33.381	46.969
Correos	61.522	61.537	70.328	73.462	58.490	77.321	77.826	88.679	99.062	103.192
Peaje	46.492	62.479	62.914	74.483	76.241	62.890	71.142	66.392	74.926	62.326
Martillos	4.050	4.033	6.063	3.754	—	—	—	—	—	—
Otras entradas	47.044	39.493	51.955	66.895	69.160	123.386	52.433	58.888	222.770	125.624
Contribución territorial						521.544	526.941	526.914	526.914	526.898
Ferrocarriles										25.000
Totales	4.334.314	4.426.907	5.480.480	5.552.484	5.946.216	6.287.526	6.509.867	6.415.393	5.961.774	6.282.547

FUENTE: *Resumen de la Hacienda Pública de Chile, MH 1850-1859.*

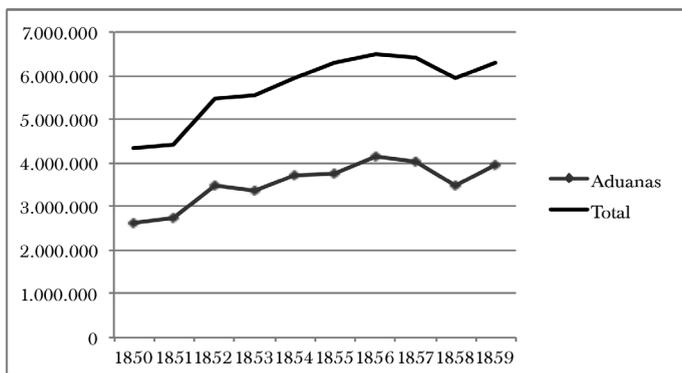
Gráfico N° 12
RAMOS DE INGRESO 1850-1859



Como ilustra el gráfico N° 12, se conservan las tendencias de las décadas anteriores, el comercio exterior sigue expandiéndose y con ello los derechos de aduana. El estanco, pese a su impopularidad, se mantiene, y representa una entrada fija creciente para las arcas fiscales (cuadro N° 25). El diezmo, que en estos años se reemplaza por una contribución territorial, observa un aumento constante que se disimula por el aumento del ingreso total. La contribución territorial, que comienza a percibirse en 1855, representará una entrada fija que fluctúa alrededor de los 520.000 pesos anuales. El resto de los ramos también observa un buen desempeño, como lo ejemplifica en el gráfico la recaudación de los derechos de alcabala e imposiciones.

Volviendo al cuadro N° 25, constatamos la disminución constante de la recaudación de la Casa de Moneda, que como mencionan los ministros, no se considera ya como un ramo activo, sino, más bien, como una institución que presta el servicio de amonedación.

Gráfico N° 13
EVOLUCIÓN DEL INGRESO TOTAL E INGRESO POR CONCEPTO DE ADUANAS PARA EL PERÍODO 1850-1859



En el gráfico N° 13 se aprecia la tendencia común que siguen los ingresos de aduana y el ingreso total, mostrando que al igual que en los años precedentes esta dependencia se mantiene. Pero el fenómeno de la dependencia se irá incrementando, ya que el peso relativo de los ramos de aduana es cada vez mayor. A comienzos de la década, en 1850, representa un 50% del ingreso total, en 1855 un 59,9% y en 1859 un 63,2%.

Análisis de los gastos del período

Durante estos años el gasto fiscal observa una fuerte alza, es en esta década que la política de austeridad fiscal, en que el gasto público está determinado por los ingresos, da paso a una fuerte inversión y participación del Estado en la construcción de obras públicas de envergadura. Es también en estos años que se vuelven a levantar empréstitos y se recurre nuevamente al crédito externo²⁴¹. Por otra parte, el aumento del gasto justifica el mantenimiento de ciertos derechos que se consideran retrógrados (el estanco y ciertos derechos aduaneros), como bien lo explicita el secretario del ramo en la cita siguiente.

“La lei de Presupuestos manifiesta las crecidas espensas que exigen las diversas e importantes obras públicas que se construyen, las mejoras materiales multiplicadas en todo sentido, las numerosas exigencias que es necesario satisfacer, i a las que no podriamos acudir sino contasemos con un fondo suficiente i seguro; i si por otra parte atendemos a la naturaleza de nuestras rentas, eventuales e indeterminadas en su mayor parte, concebiremos el peligro en que nos colocaríamos si prescindiesemos de algunas de nuestras entradas naturales”²⁴².

La consolidación del puerto de Valparaíso es en estos años ya indiscutible, y el fisco invierte en la construcción de infraestructura portuaria, almacenes y oficinas fiscales. Es más, uno de los empréstitos que se levanta tiene como motivo la construcción de nuevos almacenes fiscales, ya que como señalan los ministros de Hacienda, estos nunca dan abasto. Se llega, incluso, a sugerir un proyecto para que se otorgue a la aduana de Valparaíso una especie de superintendencia sobre el resto de las oficinas subalternas. Los procedimientos y operaciones se uniformarían siguiendo a esta oficina como modelo, y las instrucciones en materia de despacho y reglamentos aduaneros se consultarían directamente con ella²⁴³.

²⁴¹ En 1858 el gobierno vuelve a contratar un crédito con Baring Hermanos y Cía., por un capital nominal de £1.554.800. Los intereses ascienden a un 4,5%, la amortización 1%, y un servicio de dividendo anual de £85.514. *MH*, 1859, p. 24.

²⁴² *MH*, 1859, p. 10.

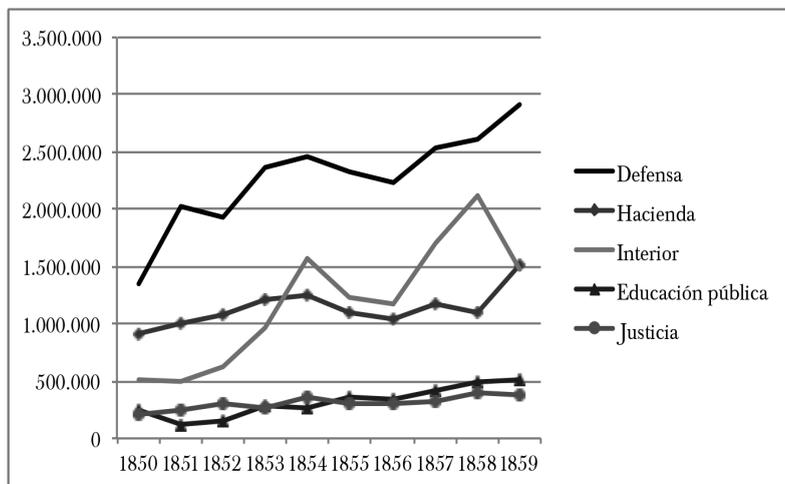
²⁴³ *Op. cit.*, p. 35.

Cuadro N° 26
GASTOS 1850-1859

	1850	1851	1852	1853	1854	1855	1856	1857	1858	1859
Congreso Nacional	9.857	9.618	7.811	10.205	11.073	4.751	6.441	5.871	6.574	13.173
Relaciones Exter.	56.457	43.107	38.183	34.979	36.623	70.815	27.822	29.681	18.633	58.246
Interior	512.004	496.968	627.590	969.472	1.563.303	1.221.623	1.173.504	1.696.749	2.126.749	1.483.626
Justicia	206.559	241.500	307.273	258.779	353.804	296.416	300.700	324.803	393.798	374.486
Culto	195.584	181.166	195.319	233.755	252.665	275.802	253.509	271.641	326.987	230.539
Educación pública	249.626	121.861	159.910	284.468	257.026	351.803	345.941	421.377	486.143	503.900
Hacienda	914.552	1.008.634	1.074.147	1.216.041	1.253.834	1.090.918	1.034.724	1.167.865	1.100.801	1.505.692
Deuda interior	72.168	79.088	87.075	119.145	124.085	95.311	97.959	172.950	173.248	165.197
Deuda exterior	514.319	506.310	509.333	515.773	567.135	516.170	503.676	509.715	516.947	509.519
Ejército	925.172	1.649.051	1.431.838	631.632	583.392	628.723	577.690	694.085	678.048	908.615
Guardia Nacional	159.241	223.307	243.580	225.701	237.996	236.625	251.832	250.475	140.445	117.868
Marina	264.928	151.532	258.235	254.899	311.887	304.628	193.281	262.067	212.417	486.186
Montepío militar				204.482	196.971	199.689	359.940	341.083	282.576	198.201
Otros gastos defensa				345.376	400.019	191.405	462.312	492.494	169.866	1.607.303
						688.077	797.289	201.000	855.936	
Total	4.080.467	4.712.147	4.937.300	5.304.713	6.149.908	6.172.763	6.386.635	6.841.863	7.489.175	8.162.557

FUENTE: *Resumen de la Hacienda Pública de Chile, MH 1850-1859.*

Gráfico N° 14
PRINCIPALES PARTIDAS DEL GASTO PÚBLICO, 1850-1859



Como ilustra el gráfico N° 14, la inversión en defensa sigue siendo el principal destino del gasto público, siempre en constante aumento. Ya mencionamos que esta década verá dos guerras civiles, la inversión en este ramo no es entonces casual. Este hecho también se observa en el ítem ‘Ejército permanente’ del cuadro N° 26, los aumentos corresponden justamente a los años de conflicto, durante los cuales se incrementan de forma significativa las asignaciones.

Volviendo al gráfico, el crecimiento que experimentan los departamentos de Interior y Educación Pública refleja el ya mencionado proceso de despliegue estatal. Si bien este ya se observaba desde la segunda mitad del decenio 1840, es en esta década que dicho fenómeno cobra fuerza, la inversión en obras públicas, beneficencia, educación, cultura, justicia, medios de transporte y telecomunicaciones, entre otros, dan cuenta de la materialización de un proyecto estatal más consolidado²⁴⁴.

Retomando las preguntas que nos planteamos en la introducción, vemos que desde su instauración en el poder los gobiernos conservadores implementan una política fiscal imbricada con el proyecto político que defienden. Al

²⁴⁴ Las partidas que ahora componen el presupuesto del departamento de Interior evidencian cómo el Estado expande su espacio de acción. En 1855 estas partidas son: secretaría del departamento, intendencias provinciales, Intendencia del territorio de colonización de Llanquihue, administración de correos, ingenieros civiles, oficina de estadística, comisión encargada de levantar el plano topográfico de la república, establecimientos de beneficencia, pensiones pías, asignaciones a indígenas de la provincia de Arauco y Valdivia, Varios gastos menores (bomberos de Valparaíso, bombas de incendio, encargado de la torre del reloj, iluminación palacio de Gobierno, serenos de la antigua casa de gobierno) y Territorio de Colonización de Magallanes.

discurso sobre la importancia del orden y control sigue un gasto significativo en defensa, la reorganización del ejército permanente y la guardia nacional. Si bien esta tendencia se observaba desde la independencia, mantener una inversión significativa en este ramo tuvo los resultados esperados, como se advierte en el triunfo sobre los enemigos exteriores e interiores (guerra contra la Confederación Perú-boliviana y las dos revoluciones de 1851 y 1859).

Sobre el manejo de los ingresos públicos y la política tributaria, la liberalización que se defiende en el discurso se contradice con las medidas más bien pragmáticas que guían las reformas institucionales y los nuevos reglamentos comerciales. Ante todo, se busca la eficiencia y el fomento del desarrollo comercial, “el jugo nutritivo” de la joven república. Se consolida así la dependencia fiscal de las entradas de aduana, que beneficiadas por el desarrollo comercial que experimenta el país, no cesan de aumentar. El fuerte rechazo a la imposición directa es uno de los ejemplos más claros de este pragmatismo, y aquí el caso chileno no tiene nada de particular. Dicha oposición articuló la tributación orientándola a los impuestos indirectos, los derechos aduaneros y los impuestos al consumo, muy desiguales. Por otra parte, la exención de impuestos a los productos agrícolas de exportación en la época del *gold rush* californiano muestra la avenencia que existe entre la elite terrateniente y el gobierno.

La reorganización del departamento de Hacienda es un proceso lento, no obstante, se dan reformas claras. Se busca hacer eficientes las instituciones (nuevas o heredadas), adecuándolas a la realidad de una república independiente e inserta en el mercado internacional. Así, dicho departamento se convertirá en un eje principal de la rama civil del gobierno, con una dotación de funcionarios numerosa y oficinas que se van extendiendo a lo largo del territorio.

El manejo de las finanzas y la recuperación económica se deben a políticas claras y a la genialidad de algunos ministros, pero sin duda es el clima político y la convivencia entre los intereses económicos de la elite mercantil y los intereses políticos del gobierno lo que posibilita dicha recuperación. Como señalamos para la segunda mitad del decenio 1820???, muchas de las reformas y proyectos que implementa el ministro de Hacienda Manuel Rengifo habían sido defendidos en estos años.

El período estudiado abarca un largo espacio de tiempo, años en los que se afianza política y económicamente la nueva república. Y si en un principio los objetivos para la hacienda pública son su organización y recuperación económica, con el paso del tiempo y la consolidación económica los intereses van cambiando, y junto con ello la política fiscal. El Estado pasa, entonces, a orientar el gasto de manera más diversa, invirtiendo en obras públicas, beneficencia y educación. Este fenómeno da cuenta del proceso de despliegue y afianzamiento estatal.

A fines de la década de 1850 se vive una reestructuración política importante, tras la guerra civil de 1859 una nueva configuración de partidos llega al poder, y los cambios se harán notar en el manejo de la hacienda pública. Se

pone fin al período de austeridad fiscal, el Estado comenzará a invertir significativamente, y se generará un marco jurídico para regular el mundo de las finanzas. Este proceso se vislumbra ya desde mediados de la década de 1850, las demandas sociales apuntan en este sentido, pero es a partir del decenio de 1860 que se inicia una nueva etapa.

EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN. UNA MIRADA DESDE LA LEGISLACIÓN, LAS FINANZAS PROVINCIALES Y UNA VISITA FISCAL

La centralización es una de las principales características del modelo de construcción estatal chileno, y representa una particularidad frente al resto de los casos latinoamericanos. Es por ello que abordar este fenómeno desde perspectivas diferentes puede esclarecer la forma en que este se construyó y reafirmó. El análisis de la visita fiscal emprendida en la década de 1830 mostrará, a su vez, las dificultades reales que supone la organización de una administración de hacienda centralizada en las distintas provincias del país.

A partir de la década de 1830, se impone a la fuerza el centralismo como modelo de administración territorial, político y económico. Las autoridades gobernantes defienden así los intereses del centro político-económico, a cuya cabeza se encuentra la elite terrateniente, la oligarquía santiaguina y la porteña. La solución “centralista” es, por otra parte, el núcleo mismo del discurso y de su organización, es un instrumento de ejecución al tiempo que posibilita y fortalece la conformación del sistema.

El estudio de las finanzas locales permite constatar cómo se obedecen e implementan las directrices que provienen del centro, al tiempo que da cuenta de una realidad local cuyas características se señalaron al presentar la geografía y demografía del territorio. Surgen, entonces, las distancias entre el centro y las provincias, que se reflejan claramente en los informes y correspondencia de las autoridades locales y en los informes de agentes externos. La visita fiscal de Victorino Garrido a las provincias del norte, centro y sur del territorio representa, por ello, una fuente excepcional. La documentación permite ver cómo funcionan en la práctica las instituciones de hacienda, poniendo en evidencia que la presencia del Estado es muy débil cuando uno se aleja de los núcleos urbanos, y en algunos lugares es casi inexistente. Estos informes revelan, así, la cara oculta del proceso de construcción estatal.

LA CENTRALIZACIÓN COMO PROCESO CONVERGENTE. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y DE LA COMPETENCIA POR EL CONTROL DE LOS RECURSOS PROVINCIALES

La centralización político-económica es una característica fundamental del proceso de construcción estatal chileno. Como señala María Angélica Illanes, Chile ha construido su historia oficial desde la narración mítica del orden-republicano-centralista, fórmula que le habría permitido superar la

“anarquía en la que se habrían visto sumidas el resto de las naciones latinoamericanas durante la post independencia, sometidas a la fuerza de la fraccionalidad y la competencia regional por el poder”²⁴⁵.

Esta lectura e interpretación de nuestra historia, como remarca la autora, ha identificado el proceso de construcción de la república con el proyecto conservador, estigmatizando el “ideario democrático-regional-liberal” como “anárquico”²⁴⁶. Si consideramos que la historia la escriben los ganadores, esta caracterización negativa no resulta extraña. No obstante, a partir del decenio 1880, estudios críticos de la historiografía oficial pusieron en cuestión el “éxito” del modelo conservador, por lo demás impuesto a la fuerza; y en el presente, nuevos ensayos y estudios desde la historia regional han contribuido a rescatar el papel representado por las provincias en el proceso de construcción estatal²⁴⁷.

La centralización político-administrativa y económica que sanciona la Constitución de 1833, muestra solo una fase de un proceso de larga duración y cuyas connotaciones escapan al aspecto puramente político. En efecto, la reforma administrativa interior realizada por los conservadores, sienta las bases de una nueva relación entre el dominio político y económico que se reestructura en el ámbito local.

Las guerras civiles de 1850 y 1859 evidencian que dicha estructura encuentra fuertes resistencias locales, aunque el gobierno sale airoso. Cabe preguntarse, entonces, sobre las razones del éxito del proyecto conservador, y una de las respuestas que surgen es, justamente, el control que ejercía en todos los niveles de la administración gubernamental y el acceso directo a los recursos.

En torno a esta problemática, sostenemos que el modelo centralizado impuesto por los gobiernos conservadores, con un control directo y efectivo sobre los recursos locales, está muy relacionado a su consolidación en materia política y económica; ambos procesos se retroalimentan.

El triunfo del proyecto centralista defendido por los conservadores supone una reorganización político-económica; en adelante, las directrices de la política comercial y fiscal se dictarán teniendo como objetivo limitar el poder de las elites locales. Un ejemplo claro es la limitación de las funciones de las instituciones de representatividad local, como los cabildos, las asambleas provinciales y municipalidades. Las estrategias de negociación muestran que este fue un proceso complejo, en el que se fueron tejiendo lazos entre la oligarquía terrateniente de la zona central y los nuevos grupos de poder vinculados al comercio y la industria minera. La imposición del modelo centralista implicará una rearticulación política y socioeconómica en desmedro de las provincias “históricas”.

²⁴⁵ María Angélica Illanes, *Chile Des-centrado. Formación socio-cultural republicana y transición capitalista (1810-1910)*, p. 369.

²⁴⁶ *Op. cit.*

²⁴⁷ Véase Illanes, “El proyecto...”, *op. cit.*; Salazar, *Construcción...*, *op. cit.*; Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile*, tomo 1: Estado, legitimidad y ciudadanía.

Concerniente a la política fiscal y su configuración provincial, el estudio de las cifras de los presupuestos y del gasto público refleja fuertes desigualdades, al tiempo que pone de manifiesto los objetivos gubernamentales en relación con el proceso de construcción estatal. Las medidas político-económicas orientadas al restablecimiento de la hacienda pública son indisociables de la reforma de administración interior que sanciona la Constitución de 1833. Como veremos, esto implica una completa reestructuración de la hacienda desde las bases. La reforma permite al gobierno extender su control sobre todo al ámbito económico, y el conjunto del territorio. Por último, la implementación de las reformas fiscales y comerciales que “salvaron” las finanzas públicas se deben también a esta reestructuración.

CENTRALISMO Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA INTERIOR,
EL CONTROL DE LOS RECURSOS LOCALES
VISTO DESDE LA REGLAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL

La relación que existe entre la organización política y el funcionamiento económico provincial a partir de 1830 es bastante compleja, puesto que los cambios observados no son una necesaria consecuencia directa de las nuevas medidas políticas. El control que llega a tener el Ejecutivo sobre la producción y los recursos locales, no proviene solo de la facultad de nombrar autoridades ni de los instrumentos de control fiscal; en la medida que los gobiernos conservadores socavaron o manifiestamente excluyeron las bases del poder local, a través del voto censitario, y restando funciones a las asambleas y municipios –vale decir, apropiándose de la soberanía popular–, de manera indirecta reforzaron el control político y económico que se ejercía desde el centro hacia las provincias.

Aunque la relación entre legislación y práctica es muy compleja, ya que las distancias son a veces importantes, las transformaciones en el marco legal permiten observar el proceso mediante el cual las funciones y la organización de la administración provincial se adecua a los intereses del Ejecutivo²⁴⁸. Tenemos presente que las transformaciones y procesos sociales no siempre se plasman en la legislación; no obstante, y dado que la implementación de este modelo administrativo fue exitosa y algunas de sus características se mantienen hasta el presente, su estudio nos parece una perspectiva válida.

Durante el período 1818-1833 se redactaron seis textos constitucionales, 1818, 1822, 1823, 1826, 1828 y 1833.

²⁴⁸ Véase Karina Arias, “Revisión de las estructuras político-administrativas territoriales en el Chile del siglo XIX”, pp. 44-59. Sobre la división político administrativa véase Carolina Sanhueza, “La primera división político-administrativa de Chile 1811-1826”.

Como señala Armando de Ramón:

“Paradójicamente, todas estas cartas o constituciones, salvo la primera de 1818 que era provisoria, fueron estudiadas discutidas y aprobadas por congresos constituyentes, mientras que aquellas que han tenido más larga duración en Chile, como la de 1833, fue inspirada en gran parte por mariano Egaña, y se discutió, aprobó y promulgó por una convención compuesta por dieciséis diputados en ejercicio y veinte ciudadanos “de reconocida probidad e ilustración”, pero no elegidos por el pueblo”²⁴⁹.

Los textos constitucionales presentan características muy distintas entre sí, representan idearios políticos distintos y fueron sancionadas en momentos políticos que repercutieron directamente en su redacción. Así, la Constitución de 1822, por ejemplo, sanciona una realidad de *facto* en función, pues a pesar del carácter más democrático de la Carta de 1818, en la práctica, el Director Supremo (cabeza del Poder Ejecutivo) ejercía un fuerte centralismo y autoritarismo en la administración. Por su parte, el Texto de 1828 representa la cristalización de un ideario político que debe reacomodarse tras el fallido proyecto federalista de 1826, al tiempo que debe transar con el centralismo defendido por la elite de Santiago. El tercer texto, y el más conocido, la Constitución de 1833, fue el pilar del proceso de construcción del estado “portaliano”, y con modificaciones y arreglos se mantuvo vigente por casi un siglo.

Ahora bien, en 1822 recaen en el Congreso funciones importantes en materia de política fiscal y monetaria, no solo como institución fiscalizadora sino que en el ámbito legislativo. La Cámara examina la inversión de los gastos públicos, reglamenta el comercio, las aduanas y los aranceles. Si bien esta Carta tiene claras características autoritarias, en lo que se refiere a políticas fiscales y económicas, en lo principal la labor recae en el Poder Legislativo. En lo referido a las provincias, se suprimen y forman departamentos que son regidos por una autoridad nombrada en conjunto entre el Ejecutivo y el Congreso. En la práctica esto generó una fuerte resistencia, y la situación en las provincias se mantuvo. Bernardo O’Higgins renunció en 1823 y los cabildos siguieron teniendo una influencia importante en la política y en el control de los recursos locales.

El proyecto federal de 1826, por su parte, no llega a buen puerto, pero muchos de los elementos allí presentes serán recogidos en la Constitución de 1828. Estereotipada luego como una carta liberal, el Texto de 1828 otorga numerosas funciones a las asambleas provinciales: nombrar senadores, proponer en terna los nombramientos de los intendentes, viceintendentes y jueces letrados de primera instancia, autorizar anualmente los presupuestos de las municipalidades, aprobar o reprobado los gastos extraordinarios que éstas propongan y los reglamentos que deban regirlas; tener bajo su inmediata inspección los establecimientos piadosos de corrección, educación, seguridad, policía, salubridad y ornato, y crear

²⁴⁹ De Ramón, *op. cit.*, p. 70.

cualquier otro de conocida utilidad pública; examinar sus cuentas y corregir sus abusos, introducir mejoras en su administración y cuidar de que se hagan efectivas las leyes de su institución²⁵⁰. Y, por último, como señala el artículo 115: “Las asambleas provinciales propondrán al Congreso los arbitrios que juzguen oportunos para ocurrir a los gastos de la administración de las provincias”. En suma, estas instituciones representan un papel articulador entre la provincia y el poder central y cuentan con una autonomía importante. Aunque no se detalla el modo de elección de los diputados a estas asambleas, sí se especifica que sus miembros serán elegidos directamente por el pueblo con el requisito de ser natural o vecino en la provincia y tener ciudadanía en ejercicio²⁵¹.

Tras los variados intentos constitucionales anteriores, esta vez se observa la búsqueda real de un equilibrio entre el centralismo defendido por la elite de Santiago y el federalismo regional. En palabras de Gabriel Salazar: “El equilibrio entre la soberanía ciudadana y los poderes del Estado, y entre los intereses provinciales y la gobernabilidad de la nación era, según se ve, óptima”²⁵².

Con el triunfo conservador tras la guerra civil de 1829 la situación de las provincias cambiará de manera notoria. En 1833, la nueva Constitución establece un sistema de administración muy centralizado a cuya cabeza se encuentra el Presidente de la República, que entre sus nuevas atribuciones designa directamente a los intendentes y gobernadores de plaza (artículo 82, 6a). En materia económica, tiene ahora la tarea de “cuidar de la recaudación de las rentas públicas, i decretar su inversión con arreglo a la ley”, labor que antes recaía en la Cámara Baja. La madeja administrativa se complejiza aún más cuanto que ahora el cargo de ministro de Estado no es incompatible con el de senador o diputado.

Sobre el gobierno y administración interior, el territorio de la república se divide en provincias, éstas en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y, a su vez, en distritos (artículo 115). El gobierno de la provincia queda en manos de un intendente, quien gobernará “con arreglo a las órdenes e instrucciones del presidente de la República, *de quien es agente natural e inmediato*”²⁵³, y puede ser reelegido para el cargo infinitas veces. La dirección de los departamentos se otorga a los gobernadores, quienes también son nombrados por el Presidente a propuesta de los intendentes. Finalmente, los subdelegados a cargo de las subdelegaciones y los inspectores a la cabeza de los distritos son nombrados por sus respectivos superiores.

Se configura de este modo un entramado jerárquico que depende en línea directa del Ejecutivo. Esta lógica centralista, en la que el Presidente y el Inten-

²⁵⁰ Artículo 114, Constitución de 1828.

²⁵¹ Artículos 110 y 113, Constitución de 1828.

²⁵² Salazar, *Construcción...*, *op. cit.*, p. 327. De la misma opinión es el historiador inglés Simon Collier, para quien: “La Constitución... era un buen documento y quizás hasta sobresaliente. Lograba un equilibrio entre el federalismo y el centralismo...”, Collier, *Ideas...*, *op. cit.*, p. 291.

²⁵³ Artículo 116, Constitución de 1833 (el destacado es nuestro).

dente ejercen un poder directo tan manifiesto, explica el fuerte control electoral, que en la práctica resulta en el triunfo seguro del candidato presidencial.

Andrés Bello, uno de los redactores de la Constitución, justifica así el nuevo orden interior:

“Elegidos los intendentes por las asambleas, y los gobernadores departamentales por los cabildos, faltaba aquella dependencia sucesiva y continuada por la cual el jefe de la república puede hacer efectiva la responsabilidad de todos los agentes de la administración. Antes eran unos funcionarios aislados que podían entregarse a toda clase de extravíos, fundados en que no podían ser destituidos por su jefe superior; pero ahora que por la reforma se ha establecido que sean nombrados y destituidos por el Presidente de la República, tienen precisión de ser más exactos en el cumplimiento de sus deberes y muy pocos medios de sobreponerse a ellos”²⁵⁴.

Las asambleas provinciales desaparecen, pues a ojos del mismo Andrés Bello, “cuando dejaban de ser fantasmas”, solo servían de “hincapié a las revoluciones”²⁵⁵.

El triunfo conservador refrendado en la Constitución de 1833 supone la imposición del centro (Santiago y Valparaíso) sobre las provincias, no solo desde un punto de vista político sino, también, económico. Esta imposición pudo ser efectiva en el largo plazo dado el férreo control militar y policial que despliega el gobierno en todos los espacios, y que como vimos en los dos capítulos anteriores, se manifiesta en el significativo gasto fiscal en defensa.

La rearticulación administrativa, que permite un control centralizado de los recursos provinciales, es la que articula los instrumentos legales que permiten un fuerte control electoral, es decir, político. Así, el consenso entre el gobierno, Poder Ejecutivo y la elite económica comercial, representada en las cámaras, es, asimismo, un resultado de la reforma administrativa, hay una retroalimentación. Producto de este consenso, el gobierno pudo implementar una política fiscal y comercial sin real oposición de las provincias, que al favorecer a las elites, permitía una reorganización de la hacienda pública y sus finanzas. Este modelo se vio puesto a prueba en numerosas oportunidades, ya que el descontento, al no contar con herramientas, canalizaba por fuera del sistema político y estallaba en revueltas y guerra civil. No obstante, la negociación con los grupos de poder provinciales y su cooptación posterior, tuvo como resultado el triunfo político y militar del gobierno. Por otra parte, la reestructuración económica fue indisociable del auge que vivía el comercio internacional en esos años, y del éxito con que Chile se insertó en ese mercado (el crecimiento del ingreso estatal por concepto de derechos aduaneros lo muestra con claridad).

²⁵⁴ Andrés Bello, “Editorial” en *El Araucano*, N° 140, 141 y 142, Santiago 17 y 25 de mayo y 1 de junio de 1833, p. 193.

²⁵⁵ *Op. cit.*

Finalmente, el triunfo del modelo centralista supuso la implantación de una doctrina que pasó a ser incuestionable, y en torno a la cual cerraron filas el mundo político y, los intelectuales que apoyaban el proyecto gubernamental²⁵⁶.

FINANZAS PROVINCIALES.

LAS DIRECTRICES ECONÓMICAS DEL GOBIERNO OBSERVADAS EN UNA ESCALA LOCAL²⁵⁷

El estudio de las finanzas provinciales muestra que la organización administrativa provincial instaurada por el gobierno conservador sigue bien las directrices

²⁵⁶ Véase, por ejemplo, la memoria de Pedro Canto para obtener el grado de licenciado en Leyes, y que lleva por título: *Memoria sobre el sistema central de la administración pública*, pp. 523-528.

²⁵⁷ La escala de observación escogida para este trabajo deja fuera a todo un sector que se desenvuelve y desarrolla en una escala más local, como las municipalidades.

Estas instituciones tenían una importante injerencia en la vida económica local. Según estipula la Constitución de 1833 en su artículo 128, corresponde a las municipalidades: cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio. Cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, cárceles, casas de corrección y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales. Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley. Hacer el repartimiento de las contribuciones, reclutas y reemplazos que hubiesen cabido al territorio de la Municipalidad. Sin embargo, las rentas municipales “que en algunas partes apenas se puede decir que existe”, no daban a basto con tan numerosas atribuciones. Como señala Ricardo Nazer en su estudio sobre las finanzas municipales, el gobierno central tuvo que financiar de forma directa las arcas municipales al tiempo que tomaba bajo su cargo parte significativa de sus atribuciones. Véase *MI*, 1835; “Sesión del 28 de agosto de 1835, p. 416.

En cuanto a las finanzas, la estructura de los ingresos municipales se heredó del sistema colonial. Los cabildos contaban con derechos que permitían su funcionamiento, si bien de forma precaria. Las contribuciones sobre establecimientos de juego y diversiones (chinganas, fondas, ramadas) o aquellos que gravaban actividades comerciales (aguada, pregonería), el remate de animales, como también el arriendo de las dehesas y ejidos procuraban los principales ingresos.

La política seguida por los gobiernos republicanos fue crear derechos cuya administración se otorgaba a los municipios (Mataderos, Carruajes, Carretas, Abastos, entre otros). No obstante, estas adjudicaciones se realizaban de forma particular, vale decir, no había una política global que abarcara a todas las municipalidades. Su resultado era engorroso y poco eficiente. Consecuencia de esto: “Al finalizar la primera mitad del siglo XIX la situación financiera de los municipios se presentaba con serias dificultades, ya que sólo las corporaciones de las principales ciudades del país habían logrado tener un financiamiento importante para el conjunto de sus obligaciones. Estudiado el estado que manifestaban los presupuestos de los cincuenta y dos municipios de Chile, en 1851 resultaba que tenían en conjunto un total de entradas por \$526.495,58: un 76% correspondía a seis municipios (Santiago, Valparaíso, Copiapó, la Serena, Concepción y Talca) sobresaliendo Santiago (\$152.476) y Valparaíso (\$124.476) al sumar ambos el 52,4% del total de las entradas de los municipios del país. El resto de los municipios (cuarenta y seis) se repartía el 24% de las entradas produciendo una entrada promedio anual de \$2.738, que resultaban totalmente insuficientes”. Ricardo Nazer, “Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887”, pp. 272-273.

del gobierno en materia de ingresos y gasto público ya mencionadas en el ámbito global. En efecto, el mantenimiento del orden es el objetivo principal: la mayor parte del gasto se destina a labores de defensa y policía.

En la década de 1840 aparecen otras funciones asociadas al proceso de despliegue estatal, tales como beneficencia y educación, sin embargo, representan un porcentaje mínimo de las asignaciones. La realidad provincial evidencia cómo el control del Ejecutivo sobre la administración local le permite disponer de los recursos y de su distribución, y mediante ello hacer posible el mantenimiento del orden y la tranquilidad.

En directa relación con este punto, el triunfo militar del gobierno en las revoluciones de 1851 y 1859 muestra que, por una parte, durante todo el período se vive una situación de paz armada, en clara contradicción al discurso oficial y, por otra, deja en claro que la prioridad dada al gasto en defensa es en última instancia una inversión que permite al gobierno y a las elites que lo controlan afianzarse en el poder.

El estudio de las finanzas desagregadas por provincias revela un segundo aspecto: si no consideramos el gasto en defensa, el principal ramo de inversión lo constituye el mantenimiento de oficinas y sueldos de hacienda. Las tesorerías provinciales y las aduanas y resguardos constituyen el eje de los presupuestos locales, es allí donde se desempeña el mayor número de empleados y donde se focaliza la inversión. Como observamos al analizar el ingreso fiscal, las entradas provienen justamente de los derechos aduaneros, por lo que no extraña que la articulación de la red de oficinas fiscales a lo largo del país se haya estructurado más temprano que el resto de las áreas de la administración gubernamental, aunque se verá que una cosa es lo que muestra el discurso y otra la realidad que se constata en el terreno.

Las fuentes utilizadas en este apartado corresponden a presupuestos ya trabajados, como los de 1832 y 1840, pero cuya información se presenta por provincias, lo que permite un análisis detallado del gasto local. Los estados de entradas y salidas redactados por las tesorerías provinciales contribuyen por su parte a iluminar algunas características de la fiscalidad en este nivel.

El peso de la defensa en el gasto provincial

El peso que tiene el ramo de defensa en los presupuestos provinciales se constata en las partidas del gasto desde la campaña de independencia, sin lugar a dudas es el objetivo principal de la inversión pública. Los estados mensuales de las tesorerías locales muestran que durante la década de 1820 el gasto público se destina casi en su totalidad a este ramo.

En Coquimbo, por citar un ejemplo, los rubros de inversión de la tesorería en 1824 son los siguientes:

- Cuartel general;
- Artillería;

- A los dragones de la escolta general;
- Al N° 5;
- Al piquete de caballería resto a su favor;
- Al N° 2;
- Al Estado Mayor;
- Pago de sueldos a oficiales;
- Mesada;
- Hospital San Juan de Dios;
- Sueldos y gastos de gobierno;
- Gastos de maestranza;
- Inválidos;
- Cuarteles y puntos de guardia;
- Hospital militar a buena cuenta;
- Subteniente de prisión;
- Víveres y útiles al N° 2;
- Pago hecho al teniente gobernador de Combarbalá;
- Suplemento hecho al contraamaestre del navío *Lautaro*;
- Gastos ordinarios y extraordinarios de hacienda y guerra;
- Pago del vestuario de las tropas;
- Al resguardo a buena cuenta;
- Sueldo de la caja de aduana y gastos de oficina²⁵⁸.

El mismo año, en Concepción, las cosas no son diferentes. Las partidas que componen el gasto durante el mes de marzo de 1824 son:

- Sueldos y gastos de Marina;
- División de artillería;
- Batallón N° 1 de infantería;
- Batallón N° 3;
- 1^{er} escuadrón de cazadores a caballo;
- Regimiento de Dragones;
- Guardia de la república;
- Escuadrón de guías;
- Estado Mayor del Ejército;
- Edecanes del supremo gobierno;
- Víveres al Ejército expedicionario sobre Chiloé;
- Idem. para la provisión del Ejército;
- Gastos extraordinarios de guerra;
- Hospital Militar;
- Pensiones militares;
- Inválidos,
- Gratificaciones a indios;
- Gastos y sueldos de la Secretaría de Gobierno;

²⁵⁸ *AMH*, vol. 75.

- Gastos ordinarios de Hacienda;
- Sueldo del asesor de la Intendencia;
- Sueldos de los empleados de esta Tesorería y provisión del Ejército²⁵⁹.

En la década de 1830 esta tendencia se mantiene, pese a que la guerra contra los reductos realistas ha terminado, y que los conservadores se han afianzado en el poder. Hay una rearticulación del discurso sobre orden y progreso, y, si bien hay solamente una campaña exterior (guerra contra la Confederación Perú-boliviana en 1837), la necesidad de control interior es el argumento que justifica la inversión en defensa.

En el cuadro N° 27, se presenta el desglose por partidas del presupuesto de 1832, advirtiéndose la primacía de Defensa. Más de la mitad del presupuesto se destina a este ramo (56,3%). Ha transcurrido el tiempo desde las campañas de independencia, pero los objetivos del gasto público no han variado mucho.

Cuadro N° 27
TOTAL DEL GASTO PRESUPUESTADO EN 1832 POR ÍTEMES
(EN PESOS)

	<i>Incluye deuda</i>	<i>Porcentaje (incluye deuda)</i>	<i>Sin deuda</i>	<i>Porcentaje (no incluye deuda)</i>
Ejecutivo	100.252	4,8	100.252	6,1
Legislativo	20.815	1,0	20.815	1,2
Judicial	74.919	3,6	74.919	4,6
Administración de oficinas	300.851	14,5	252.133	15,5
Hacienda resguardo	69.939	3,3	69.939	4,3
Defensa (ejército de mar y tierra)	913.312	44,3	913.312	56,3
Varios gastos del gobierno	581.271	28,1	190.496	11,7
Deuda			439.493	
Totales	2.061.359	100	1.621.866	100

FUENTE: Presupuesto de 1832.

Centralismo de la inversión pública

El análisis de los presupuestos permite ver que el centralismo se manifiesta en la asignación desigual que reciben las distintas administraciones provinciales. Como señala Armando de Ramón sobre el crecimiento urbano y demográfico de Santiago, hay un proceso de retroalimentación, pues si las principales instituciones de gobierno están radicadas en la capital, junto con las instituciones educativas y de beneficencia, la inversión que se destina a Santiago es siempre mayor que la destinada al resto de las provincias. El caso de la inversión en

²⁵⁹ AMH, vol. 73.

obras públicas es otro ejemplo, puesto que si la mayor parte de mercaderías circula por los caminos de la zona central, y particularmente por el que une al puerto de Valparaíso con la capital, los montos asignados a este ítem benefician casi en exclusivo a las obras de mejora de la infraestructura del puerto y las vías de comunicación entre este y Santiago.

Cuadro N° 28
GASTOS PROVINCIALES PRESUPUESTADOS, 1832

<i>Provincia</i>	<i>Gasto</i>	<i>Porcentaje del gasto total</i>
Santiago	1.273.420	78,5
Coquimbo	70.642	4,3
Aconcagua	22.018	1,3
Colchagua	26.093	1,6
Maule	7.148	0,4
Concepción	103.467	6,3
Valdivia	64.624	3,9
Chiloé	54.454	3,3
Total	1.621.866	100

FUENTE: Presupuesto de 1832.

Lo primero que destaca del cuadro N° 28 es la centralización del gasto en la provincia de Santiago, este alcanza un 78,5% del presupuesto total (83%, si se incluye la deuda)²⁶⁰. Al ser la capital de la república, las principales instituciones de los poderes Legislativo y Judicial se encuentran en ella, lo que incrementa mucho el presupuesto asignado a esta provincia. Pero como veremos, el centralismo no afecta solo a la administración, el presupuesto destinado a Defensa es también muchísimo más importante en Santiago que en el resto del territorio.

La provincia de Concepción se sitúa en un segundo lugar, pero muy por debajo, con solo un 6,3%. Resulta sorprendente que ni siquiera el gasto en el mantenimiento del Ejército sea destacado, si bien es cierto que las campañas en el sur han finalizado y que se ha despedido a gran parte de la oficialidad que apoyó al gobierno constitucional en la guerra civil de 1829. El gobierno, por lo visto, quiere tener cerca y bajo control al contingente armado.

Lo mismo sucede con la provincia de Coquimbo (4,3%) y el resto de las provincias fronterizas, donde el gasto se destina principalmente a la mantención de las tropas.

²⁶⁰ La deuda interior se encuentra en el ítem administración de oficinas (caja de amortización, con un monto de 48.718 pesos) y la deuda exterior bajo el ítem gastos varios de gobierno (intereses del empréstito de Londres con 390.775 pesos).

A la zona central, que en la época se encuentra devastada por las montoneras y el pillaje, se destinan montos irrisorios (Aconcagua, 1,3% ; Colchagua, 1,6%; Maule, 0,4% respectivamente). Como se mencionó al presentar el panorama geográfico y demográfico del país, la zona central al sur de Santiago se caracteriza por la dispersión demográfica, las ciudades son simples villorrios y domina el régimen económico de la gran hacienda. La presencia del Estado es por ello casi nula, ya que el escuálido gasto se destina a las instituciones gubernamentales ubicadas en las ciudades, que, por cierto, no son numerosas.

Las cifras evidencian que el presupuesto se concentra en unos cuantos ítems: los sueldos y gastos de defensa, las asignaciones a los poderes Legislativo y Judicial, y un gasto ínfimo en oficinas y administración, que corresponde a la reducida planta civil del gobierno. No hay un despliegue territorial de la administración gubernamental. La beneficencia, obras públicas y la educación, están todavía a cargo de las instituciones de representación local o de la Iglesia.

Para el año 1840 contamos con un documento elaborado por Claudio Gay sobre los gastos en sueldos civiles y militares, y que se encuentra desglosado por provincias²⁶¹.

Cuadro N° 29
GASTO PRESUPUESTADO POR PROVINCIAS, 1840²⁶²

<i>Provincia</i>	<i>Gasto</i>	<i>Porcentaje del gasto total</i>
Santiago	220.374	45,7
Valparaíso	108.986	22,5
Coquimbo	51.275	10,6
Concepción	36.213	7,5
Valdivia	20.435	4,2
Chiloé	16.870	3,5
Colchagua	10.682	2,2
Maule	8.309	1,7
Aconcagua	6.094	1,3
Talca	3.029	0,6
Total	482.267	100

Fuente: Presupuesto de 1840.

El cuadro N° 29 confirma la predominancia que sigue teniendo la zona central, en particular la capital y el puerto de Valparaíso, que sumados representan el 68,2% del presupuesto total.

Otro aspecto relevante, es que si exceptuamos el caso de Santiago, el análisis detallado muestra que la inversión se focaliza en las oficinas fiscales,

²⁶¹ ACG, vol. 17, fjs, 1-16.

²⁶² No se incluyen los gastos militares ni de culto.

gastos y sueldos de aduanas y resguardos. En Valparaíso esto no resulta extraño, puesto que la presencia gubernamental está relacionada con la administración del puerto y oficina de aduana. En Coquimbo, Talcahuano, y los demás puertos subalternos, ocurre algo similar.

Asimismo, destaca que en las provincias con menos recursos ciertos sueldos corresponden a un porcentaje de la recaudación. Los tenientes de ministros de las tesorerías de Talca y Aconcagua son remunerados con el 4% y el administrador de correos con el 5% del recaudo.

El centralismo que revela la inversión fiscal y la preponderancia de la provincia de Santiago se arrastra desde el período colonial, y su importancia política y económica está en directa relación con el establecimiento de las principales instituciones de gobierno en esta ciudad. Y en efecto, una lista somera da el siguiente resultado: el Poder Ejecutivo, los ministerios, el Congreso y el Consejo de Estado tienen su sede en la capital; también las principales instituciones de Justicia: la Corte Suprema, la Corte de Apelaciones, un juzgado civil y militar. La Biblioteca Nacional, el Instituto Nacional y el Museo Nacional, en materia educativa y cultural. Y en lo que respecta a la hacienda pública: la Casa de Moneda, la Contaduría Mayor y la Tesorería General. Si a la enumeración anterior se comparan las instituciones de gobierno central con que cuenta Valparaíso, y cuya financiación depende del presupuesto de gobierno, el peso de la capital desbarajusta cualquier equilibrio.

En 1840 el principal puerto del territorio cuenta con un juzgado de letras, uno de comercio y una oficina de la administración de correos; sin embargo, es la aduana la que emplea la mayor parte de funcionarios. La oficina de aduana, el resguardo, la alcaidía, la factoría de tabacos y la comisaría de guerra y marina dependen del Ministerio de Hacienda y constituyen casi toda la administración y empleados de la provincia.

La provincia de Concepción, por su parte, cuenta con un juzgado de letras y otro de comercio. Hay un hospital y veintiuna escuelas de primeras letras. Pero al igual que en el resto de las provincias, el puerto de Talcahuano concentra la inversión.

En la provincia de Coquimbo figura, además de la administración de la intendencia, un juez de letras y un instituto de educación superior. El puerto cuenta con una tesorería, una alcaidía, la aduana y su resguardo.

Tocante al resto de las provincias, tanto en el sur como en el norte, las únicas instituciones gubernamentales son las vinculadas a la administración provincial (intendencias y gobernaciones); la administración de correos, que se encuentra desplegada a lo largo del territorio y las instituciones de hacienda: tesorería, aduana, resguardos y alcaidía.

El panorama antes descrito, en rasgos generales, muestra que el control estatal sobre el territorio no pasa todavía por una presencia institucional fuerte, sino que descansa en vínculos de otro tipo (imposición coactiva, redes sociales). Por otra parte, y como veremos en el apartado siguiente, una cosa es

lo señalado en el papel, en cuanto a la presencia institucional y organización administrativa, y otra lo que acontece en la realidad, pues, si bien la enumeración de instituciones muestra la precariedad de la presencia de agentes e instituciones estatales, en la práctica ésta es aún más débil, como lo revela el relato de los visitadores fiscales.

El predominio de la ciudad de Santiago por sobre el resto de las provincias es evidente; la institucionalidad y administración y el incipiente cuerpo administrativo se radican allí. Si desde mediados de la década de 1840 podemos hablar de un incipiente proceso de despliegue estatal, este tiene como principal escenario la capital.

Ahora bien, al igual que en el caso de las instituciones, y en relación directa, la presencia de funcionarios también decrece cuando se trata de provincias con menos peso económico. En la administración provincial de Santiago y Valparaíso, por ejemplo, además del Intendente (gobernador en el segundo caso), hay un secretario y tres oficiales, que en el caso de Coquimbo y Concepción descienden a dos, y en Aconcagua y Chiloé solo a uno. En Colchagua, Talca, Maule y Valdivia, la administración está a cargo del Intendente y un secretario. Este desequilibrio se observa igualmente en los sueldos de dichos empleados, como se constata en el cuadro N° 30

Cuadro N° 30
SUELDOS DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL,
AÑO 1840

<i>Provincia</i>	<i>Intendente</i>	<i>Secretario</i>	<i>Oficiales</i>
Santiago	2.400	2.000	600, 450, 360
Valparaíso	6.000	850	600, 420, 360
Concepción	4.000	1.000	420, 300
Coquimbo	4.000	700	600, 350
Valdivia	4.350	500	–
Colchagua	2.256	500	–
Talca	2.256	500	–
Maule	2.256	500	–

FUENTE: Presupuesto de 1840.

En el cuadro N° 31, por su parte, se ilustra cómo la desigualdad salarial afecta a las distintas instituciones y carteras de gobierno, lo que, a su vez, repercute en el desequilibrio de los presupuestos provinciales. En efecto, la mayor parte del gasto se destina a los sueldos, si exceptuamos Defensa, y este se ve reducido a la provincia de Santiago y al puerto de Valparaíso. Incluso, en el caso de los empleos de menor categoría y con más bajas remuneraciones, como es el caso de los porteros, las diferencias son significativas. Mientras que el sueldo de los porteros de las instituciones de gobierno y de hacienda en las

ciudades de Santiago y Valparaíso oscila entre 144 y 150 pesos, en la provincia de Concepción solo asciende a 72 pesos.

Cuadro N° 31
SUELDOS DE EMPLEADOS DE ADUANA,
AÑO 1840

	<i>Ministro Contador</i>	<i>Tesorero</i>	<i>1^{er} oficial</i>	<i>2^o oficial</i>
Valparaíso	3.000	1.810	1.320	1.220
Coquimbo	2.400	2.400	1.200	800
Talcahuano	1.838	1.838	600	600
Copiapó	1.500	1.700	700	
Valdivia	1.500		700	

FUENTE: Presupuesto de 1840.

El acusado centralismo que revela el análisis de los presupuestos ya citados, tendrá como resultado un abandono importante de las oficinas fiscales y administrativas del resto del territorio. En la visita que emprende el visitador fiscal Victorino Garrido en 1830, veremos que las desigualdades salariales ya señaladas serán consideradas como uno de los causantes del actuar fraudulento por parte de los funcionarios.

De forma evidente, esta realidad no aparece en el discurso oficial de las memorias de Hacienda, sino en la correspondencia privada entre las autoridades locales y el ministerio, y en los reportes de los visitadores fiscales que examinan *in situ* el estado de las aduanas y tesorerías provinciales. La fuerte expansión comercial y el crecimiento económico no favorecen por igual a todo el territorio de la naciente república, y las cifras espectaculares permiten ver que hay políticas claras en juego; el caso de Valparaíso es el ejemplo más claro, allí se buscó potenciar el desarrollo de forma directa. No obstante, esto tuvo como reverso el olvido y abandono en que quedaron otras regiones.

DISCURSO Y REGLAMENTACIÓN FRENTE A LA REALIDAD LOCAL,
UNA MIRADA A TRAVÉS DE LOS VIAJEROS,
LA CORRESPONDENCIA ADMINISTRATIVA Y LOS VISITADORES FISCALES

Cuando se presentó la institucionalidad de hacienda y las rentas que la componen y cuando analizamos la evolución de las finanzas públicas, se señaló que muchas de las reformas contaron con el freno que suponía la propia realidad, las circunstancias locales, las condiciones materiales. El objetivo de este apartado es, por tanto, examinar las distancias que existen entre la realidad y el discurso.

La legislación y reglamentos, sabemos, sancionan un tipo ideal, pero en la práctica se observa una adaptación a la realidad local y las necesidades inmediatas que supone la cotidianidad. La falta de recursos, la lejanía física del centro administrativo, la gran independencia real y la necesidad de subsistir al día a día, tienen como consecuencia un proceso de adaptación. Aparecen, entonces, prácticas poco ortodoxas, que pueden leerse como “corrupción”, “malversación” o “usufructo”, pero que más bien son estrategias de los actores locales y de los funcionarios, son las formas en que opera la sociedad local, aunque evidentemente relacionadas con los problemas antes señalados.

El intelectual Andrés Bello resume bien esta situación:

“Para toda reforma, para toda mejora que se intente sobre un plan vasto y comprensivo, es preciso luchar contra los obstáculos que presenta ya la falta de agentes idóneos; ya lo raro y disperso de la población, en mucha parte del territorio de Chile; ya lo imperfecto y escaso de los medios materiales de comunicación, sin los cuales no puede menos de encontrar tropiezos y experimentar demoras a cada paso el servicio público, ramificado desde el centro hasta los últimos ángulos de la república; sin hablar ahora de las resistencias que nacen de hábitos inveterados, que han convertido, por decirlo así, en derecho el abuso, y en privilegio de los particulares el daño público; sin hablar de las preocupaciones rutineras que claman contra las innovaciones o que las minan sordamente; y sin tomar en cuenta la todavía poco esforzada cooperación del espíritu público, que en otras partes ejecuta, o contribuye poderosamente a ejecutar, lo que entre nosotros se quiere que sea la obra exclusiva del gobierno”²⁶³.

Las tensiones que conlleva el proceso de construcción estatal se observan en los problemas cotidianos que remarcan viajeros y visitadores fiscales. Los desajustes que implica la instauración de un poder externo en relación con el control local de las elites o los problemas que supone el control territorial, la instauración de poderes o agentes estatales en regiones que mantuvieron una relativa independencia física y política respecto a la administración central, deben leerse en detalle, pues de lo contrario existe el riesgo de caer en generalizaciones que reducen la complejidad inherente al proceso que estudiamos.

Las fuentes que se utilizan, relatos de viajeros e informes de los visitadores fiscales, presentan los aspectos negativos y positivos que de una mirada externa. El afán descriptivo y la necesidad de comprender la realidad, puesto que son ajenos ella, es un objetivo propio de sus relatos, lo que tiene como resultado una mirada descriptiva y al mismo tiempo crítica. Aunque tampoco debemos olvidar que esta perspectiva refleja la visión particular de los sujetos.

²⁶³ Andrés Bello, artículo publicado como editorial en *El Araucano*, N° 674, Santiago, 21 de julio de 1843, p. 21.

El relato del visitador fiscal ejemplifica los sesgos que puede tener una mirada particular, pues, si bien su fin es describir la realidad para que las autoridades superiores de la capital sepan lo que pasa en el lugar, es decir, debe generar una descripción idealmente objetiva, el hecho mismo de ser un funcionario al servicio del gobierno, y acorde a las ideas del mismo, se filtra en la lectura que realiza, los juicios políticos lo llevan a afirmaciones tajantes y quizá muy sesgadas.

A estas dos miradas desde afuera, visitadores fiscales y viajeros, contraponemos la correspondencia de los actores locales, y los comentarios del ex ministro de Hacienda Diego Benavente. En 1841, es decir, casi una década después de la visita que nos sirve de fuente, Diego Benavente escribe su *Opúsculo sobre la Hacienda pública de Chile*, texto en el que analiza en detalle los ramos y oficinas de hacienda, constatando la situación presente. Ahí se muestra así la evolución de lo señalado por el visitador en sus informes.

La visita fiscal de Victorino Garrido

Las visitas fiscales, como examinaremos más adelante, son un instrumento de control administrativo que permite conocer la realidad y el funcionamiento local de las oficinas de hacienda. Ellas tienen en común que se realizan en contextos de cambios gubernamentales, cuando se necesita conocer en detalle el estado de la hacienda o, con anterioridad, a alguna reforma importante en la materia.

Así, en junio de 1830, tras la guerra civil que gana el Partido Conservador, el Ejecutivo nombra una comisión visitadora para la provincia de Coquimbo bajo la dirección de Victorino Garrido. El objetivo es poner fin al “abandono en que se hallan las oficinas fiscales”. El mismo visitador, en el informe final en que da cuenta de su labor, señala que su misión fue motivada por el desorden y “falta de régimen y buena administración” que causaba perjuicios al erario público.

Una vez finalizada esta primera visita, el gobierno propone el nombramiento de un visitador general, cargo que ratificado por el Congreso recae en la persona de Victorino Garrido. Durante los tres años que siguen, este funcionario recorrerá las provincias de Chiloé, Valdivia, Concepción y nuevamente Coquimbo.

El decreto de nombramiento le otorga numerosas atribuciones, que incluyen tomar cuentas e intervenir en su despacho, elaborar informes sugiriendo las mejoras que estime conveniente, y formalizar causas contra empleados en los juzgados correspondientes²⁶⁴.

Los informes del visitador fiscal son en extremo interesantes. En primer lugar, su visita comprende las oficinas fiscales y tesorerías de todo el territorio,

²⁶⁴ AMH, vol. 74, Santiago, junio 4 de 1830, s/f.

desde el extremo norte al extremo sur, por lo que tenemos noticias de oficinas que no aparecen recurrentemente en la correspondencia del ministerio. En segundo lugar, Victorino Garrido elabora detallados informes, relatando la situación de cada lugar, los problemas que observa en su funcionamiento y las posibles soluciones. Por último, las prácticas que condena en el comportamiento de los funcionarios nos dicen mucho de los desafíos de la conformación de un cuerpo burocrático en el departamento de Hacienda, y también de las prácticas, relaciones y vínculos de la sociedad local frente a dichos funcionarios.

Visita a la provincia de Coquimbo

La visita comienza por las provincias del norte, y de inmediato resalta la pobreza, la infraestructura deficiente de las oficinas de aduana y el desorden de las finanzas. Que la misión comience por la provincia de Coquimbo no es casual; esta región fue epicentro de la oposición durante la guerra civil de 1829 y, posteriormente, durante breves lapsos, estuvo bajo la administración de líderes opositores. Las afirmaciones sobre su mala administración deben por ello matizarse, aunque como sabemos, los gastos asociados a la guerra y su financiamiento no responden a lógicas racionales sino, más bien, a las necesidades inmediatas.

El visitador resume así el estado general de la provincia:

“Por un efecto de las calamidades que han afligido a esta Provincia por efecto de los gastos indispensables que ha habido que hacer en ella y por el desorden con que han sido administradas las rentas fiscales, se hallan estas gravadas con deudas considerables, que no es fácil designar a cuanto ascienden, a menos que no se cite a los acreedores, para que presentando los documentos que las justifiquen, se pueda tomar razón en tesorería. Sin este requisito no es posible saber a cuanto ascienden las cantidades que el erario debe satisfacer, ni cuales sean los sujetos que hayan de responder de su inversión, pues como ya he manifestado a V.S. por comunicaciones anteriores, la oficina de esta Aduana y Tesorería de esta ciudad, ha estado tan mal servida que son muy pocos los datos que se pueden adquirir, y esto a costa de infinitas dificultades”²⁶⁵.

Respecto a la infraestructura, comienza uno de sus informes señalando: “Cada día noto nuevas faltas y viejos abusos en la administración de las rentas fiscales”²⁶⁶. En el caso de Coquimbo, el resguardo no cuenta ni siquiera con un bote, “ni embarcación alguna”, indispensables para las visitas y el desempeño de sus funciones. Señala también que la capitania del puerto se halla en las mismas condiciones, “no hai quien la sirva”. Por ello solicita el envío de un

²⁶⁵ Victorino Garrido, “La Serena, julio 22 de 1830”, en AMH, vol. 74, s/f.

²⁶⁶ *Op. cit.*

bote lo más pronto posible, “pues de lo contrario, no podrá llenar el citado resguardo con la exactitud que corresponde los deberes y obligaciones que le son peculiares”²⁶⁷.

La visita desata tensiones al interior de la administración, puesto que dado los poderes que se le han conferido, Victorino Garrido es el jefe superior del lugar en el que se encuentra ejerciendo su misión.

En la aduana de La Serena surgen los primeros inconvenientes cuando el visitador ordena no efectuar ningún pago sin su autorización, orden que es incumplida. Para evitar que se produjesen nuevas malversaciones, dado “el abandono con que se han manejado para la organización de sus cuentas”²⁶⁸, arresta a los ministros en la oficina, una práctica recurrente para no detener el trabajo, y en este caso particular, el arreglo de las cuentas. A los hechos constatados, se añade que los funcionarios ocultaron datos y destruyeron los libros de cuentas, para evitar la formulación de cargos. Pese al carácter grave de la falta, el visitador no presenta causa formal en el juzgado de letras, puesto que esta acción conllevaría la suspensión de los acusados y el nombramiento de individuos que Victorino Garrido desconoce. El gobierno aprueba estas disposiciones, y conmina a que una vez el visitador haya nombrado a quienes reemplacen a los ministros, pase la causa al juzgado de letras.

Pero los informes no se refieren solo al funcionamiento de oficinas, su autor se exhiba en observaciones de carácter general que resultan muy interesantes.

“Al fijar la atención sobre la situación geográfica de esta provincia, la fácil distribución de las propiedades, lo reducido de las poblaciones, el orden sencillo de las jurisdicciones, la división de los curatos y subdivisión de las haciendas que existen en sus respectivos límites, la naturaleza de su industria y comercio, y la necesidad de que los hombres se acerquen unos a otros para poder subsistir, se presenta en campo vasto y favorable para tentar los paisanos ensayos de una verdadera estadística”²⁶⁹.

El visitador considera como parte de sus atribuciones el deber de suministrar información “de un orden superior”, que a su juicio producirá grandes resultados.

“Si la primera urgencia de un pueblo que quiere constituirse y fijar sobre cimientos sólidos las vicisitudes de su existencia política es el conocer el círculo de relaciones en que se halla circunscripta su existencia social, con mayor razón un gobierno cuyas aspiraciones propenden a acelerar los progresos de la civilización, no encontrará un motor más activo de vitali-

²⁶⁷ Garrido, “La Serena, 22 de julio 22 1830”, *op. cit.*

²⁶⁸ *Op. cit.*

²⁶⁹ Victorino Garrido, “La Serena, 21 de setiembre de 1830”, en AMH, vol. 74, s/fj.

dad que el conocimiento exacto que deben afianzarle, cálculos acopiados con precisión, apoyados con datos positivos, y exentos de todo espíritu de parcialidad”²⁷⁰.

La relación que establece Victorino Garrido entre las condiciones sociales, “la existencia social” y la estadística necesaria para el progreso de la civilización es interesante, puesto que el éxito pasa por conocer la realidad sobre la que se asienta el gobierno, que es justamente uno de los objetivos de su misión. En tanto que agente gubernamental, está consciente de los desafíos del proceso de construcción estatal, en el ámbito social y material.

Siguiendo con su recorrido, visita el extremo norte de la provincia de Coquimbo. Lo primero que señala es la falta de un resguardo en el puerto de Huasco y en Copiapó. Allí la responsabilidad de estas funciones recae en unos guardas, que cree deben su nombramiento a autoridades subalternas, y que, además, cuentan con el “corto y miserable” sueldo de treinta pesos mensuales, debiendo mantener sus caballos, que recorren largas distancias.

“Es así evidente, que un sueldo tan módico, o mas bien ridículo, lejos de una retribucion suficiente para subvenir a la subsistencia en lugares tan escasos de recursos, solo habra servido para aumentar el cumulo de perjuicios que debe haber experimentado el fisco en la exportacion de materias de muy poco bulto y facil ocultacion, como son generalmente los metales, y particularmente el de plata”²⁷¹.

Propone por ello una dotación que no supone perjuicio al erario, al tiempo que asegura que “hombres decentes” ocupen dicho cargo.

En los informes sobre el extremo norte busca justificar el posible traslado de la aduana de Vallenar a Freirina. El objetivo es mejorar el “estado de inercia y abandono” en que, a su juicio, se encuentran los ramos de hacienda, y que necesitan “reformas radicales”. Ante la enormidad de tareas, estima que “no hay mas recurso que rehacerlo todo y arreglarlo bajo un sistema absoluto de regeneracion”²⁷². El traslado de la aduana responde a esta política y, por lo mismo, genera una fuerte oposición.

Habiendo sido el único centro de población, la aduana se había establecido en Vallenar; no obstante, desde fines de la década de 1830 la nueva población de Freirina adquirió una crecida importancia por su número de habitantes y por encontrarse más cerca del puerto, razón de peso para su traslado. En efectivo, como sostiene el visitador, la cercanía de la aduana al puerto haría más expeditos los despachos, resultando de ello un incremento del comercio.

²⁷⁰ Garrido, “La Serena, 21 de setiembre de 1830”, *op. cit.*

²⁷¹ Victorino Garrido, “La Serena, 6 de octubre de 1830”, en AMH, vol. 74, s/fj.

²⁷² Victorino Garrido, “La Serena, 20 de setiembre de 1830”, en AMH, vol. 74, s/fj

Asimismo, la vigilancia y el control serían más fáciles, evitándose los males del contrabando.

Visita a la provincia de Chiloé

La situación de Chiloé, provincia del extremo sur, no se revela mucho mejor. De hecho, el crecido gasto de los libramientos y presupuestos que se hacían allí y en la ciudad de Valdivia, motivaron que se solicitara una visita para dichas provincias, sospechándose que los gastos eran superfluos.

Entre las primeras medidas que toma el visitador, está la suspensión del ministro de la tesorería y aduana de San Carlos de Chiloé, a quien se le forma una causa por no haber rendido las cuentas desde el año 1829. Además, dicho empleado no había cobrado los derechos de papel sellado ni de almacenaje. Al fraude cometido en la recaudación de derechos se suma la mala administración de las rentas, con notorias pérdidas de los víveres recaudados en los remates de diezmos²⁷³. El visitador dice haberse limitado a detallar los abusos más notables, pero asegura que un examen de las cuentas revelaría otros “infinitos”, pues dicho ministro:

“suponiendo que era fiel en el manejo de la Hacienda publica que tenia a su cargo, no ponía diligencia en cobrarle, desvelo en aumentarla, ni tenia inteligencia para poder administrarla”²⁷⁴.

El problema de la precariedad e infraestructura deficiente aquí también es un tema, el local que sirve para archivo y despacho de la tesorería y aduana es “sumamente indecente”. Para hacer frente a la situación, dispone el arriendo de una casa ubicada en las cercanías del muelle y que cuenta con amplias bodegas.

La desorganización de la aduana de San Carlos de Chiloé había sido ya constatada por José Meza, destinado allí a comienzos de 1826. En correspondencia al ministerio de Hacienda, este empleado estimaba preciso un “nuevo arreglo”, y destacaba la precariedad y la falta de útiles y documentos indispensables para el buen funcionamiento de la aduana²⁷⁵.

Volviendo a la visita de Victorino Garrido a Chiloé, otra de las medidas que se toman es la supresión de puestos. Es el caso del escribano de la tesorería y aduana, quien al no contar con el título correspondiente, es relegado al puesto de oficial auxiliar de la oficina con una asignación adecuada a su nuevo cargo²⁷⁶. Se suprime una de las dos plazas de oficial auxiliar de la misma oficina, por considerarse innecesaria. Miguel Riofrío, quien se desempeñaba en dicho puesto, es separado sin goce de sueldo alguno, puesto que su nombramiento “no ha emanado del Supremo Gobierno”.

²⁷³ Victorino Garrido, “San Carlos de Chiloé, 18 de febrero de 1832”, en AMH, vol. 131, s/f.

²⁷⁴ *Op. cit.*

²⁷⁵ AMH, vol. 68, s/f.

²⁷⁶ Garrido, “San Carlos de Chiloé, 18 de febrero de 1832”, *op. cit.*

Las resoluciones anteriores ponen en evidencia un aspecto fundamental: las visitas fiscales tienen el propósito de reafirmar la autoridad del gobierno central y el centralismo característico de la nueva organización administrativa.

Visita a la provincia de Concepción



“Vista de la bahía de Talcahuano”, dibujo de Ernest Auguste Goupil, litografía de Eugene Ciceri, impreso por Thierry Frères, Paris, 1846.

En la provincia de Concepción prosigue el periplo del visitador. Pero los efectos que aquí tiene su misión fueron, a su juicio, menos favorables que lo prometido, por el desorden en que se encontraba la aduana. Los funcionarios de ella carecían de conocimientos;

“y abundaban en la presunción y creencia, de que para perpetuarse en los destinos que servían, bastaba contar con sus relaciones de familia y amistad, o con otros fundamentos no menos ridículos que injustos”²⁷⁷.

En su informe final, señala que el traslado de la aduana desde la ciudad al puerto de Talcahuano fue una de las mejoras logradas, pero que para su buen funcionamiento es indispensable la elección de empleados idóneos. Pese a este relativo fracaso de la visita a Concepción, los informes serán utilizados en la elaboración de un plan destinado a la organización de las oficinas fiscales de la provincia, proyecto del que se esperan más beneficios.

A los problemas estructurales que observa Victorino Garrido se añaden temas particulares, como la desproporción de los sueldos. En este caso, la que

²⁷⁷ Victorino Garrido, “Santiago, 5 de febrero de 1835”, en AMH, vol. 131, s/fj.

afecta al administrador de la aduana y a los empleados subalternos de otras oficinas (con una asignación de mil pesos anuales, este funcionario recibe menos que sus pares del resto del país). Por otra parte, el traslado de la aduana desde la ciudad al puerto de Talcahuano conlleva un aumento en los gastos de su administrador, pues este debe alquilar una casa nueva. A la espera de que el gobierno solucione este problema, Victorino Garrido propone que mientras tanto se le otorgue una asignación mensual, pero obtiene una respuesta negativa, indicándosele que no está entre sus facultades conceder sobresueldos o gratificaciones a ningún empleado²⁷⁸.

En el puerto de Constitución, el visitador constata que la aduana y su resguardo solo cuentan con un empleado, el administrador. Ante las numerosas tareas que debe realizar cuando arriban algunos buques al puerto, contrata a uno o más individuos “para que vigilen y le auxilién en la toma de razón de las mercaderías”. El visitador propone el nombramiento de un guarda que resida en el lugar, con una dotación anual de trescientos cinco pesos, y aprovecha de recomendar a Joaquín Orrián, individuo que durante casi diez años se desempeñó como proveedor del ejército, con “buena conducta y aptitudes”²⁷⁹, quien es nombrado interinamente en el puesto.

Sin embargo, la situación del puerto de Constitución seguirá siendo precaria, como lo constata Diego Benavente en 1842, quien señala que las entradas que se recaudan por esa oficina no alcanzan a cubrir los gastos, aunque pese a ello no se pueda dejar de cobrar los derechos²⁸⁰.

Segunda visita a la provincia de Coquimbo

En 1834 nuestro funcionario vuelve de nuevo a la provincia de Coquimbo. En esta oportunidad el motivo gira en torno al fraude al fisco cometido por el ministro principal de la aduana, quien dejó de cobrar una póliza y el derecho de almacenaje de cuarenta quintales de charqui. Lo que más sorprende al visitador, es la sospecha de que dichos derechos han dejado de cobrarse al cuñado del ministro, quien internó en la plaza veinte líos de charqui,

“Considerada la calidad de las personas, las relaciones que las unen, y mas que todo la severa critica con que se divulga que el referido Ministro y sus cuñados comercian en compañía, se hace dudosa la comportacion del primero dando mérito a que se fortifique la desconfianza pública, y se le suscite la del Gobierno”²⁸¹.

²⁷⁸ Victorino Garrido, “Santiago, 30 de mayo de 1833”, en AMH, vol. 131, s/fj. La respuesta del gobierno es del 8 de junio de 1833.

²⁷⁹ Victorino Garrido, “Concepción, 26 de marzo de 1833”, en AMH, vol. 131, s/fj.

²⁸⁰ Benavente, *op. cit.*, p. 104.

²⁸¹ Victorino Garrido, “La Serena, 3 de mayo de 1834”, en AMH, vol. 131, s/f.

Pese a que en una sociedad pequeña no resulta extraño este tipo de relaciones, este caso es el único en que se mencionan vínculos familiares en connivencia con el desempeño de algún empleado, y se debe, probablemente, a que se descubrió un fraude al fisco. La mayor parte de las estafas o de malversaciones que la visita fiscal destapa, se dan de forma individual o en confabulación con algún comerciante, pero no involucran redes familiares.

Una vez finalizadas las visitas a cada provincia, Victorino Garrido elabora una larga exposición, donde constata los principales problemas observados en las distintas oficinas de hacienda y las soluciones que a su juicio son necesarias.

En cuanto a la infraestructura su opinión es drástica, se carece, en los puertos de: Chiloé, Talcahuano, Constitución, Coquimbo y Copiapó, de los edificios indispensables para el despacho y almacenes de aduanas. Y en el caso de Valparaíso, son insuficientes. Por otra parte, señala que Coquimbo, Huasco y Copiapó se hallan indefensos, por lo que ofrecen un estímulo a piratas o corsarios para apoderarse de ellos, siendo necesaria la construcción de cuarteles o fortines. A su juicio, estas numerosas obras públicas justifican y exigen una política de ahorro de los gastos “superfluos”.

Sobre las instituciones de hacienda que operan en la capital, asegura que pueden hacerse importantes reformas, “que suponiendo que no minorasen lo que ocasionan harían mas expedito y útil su despacho”. Asimismo, señala que los empleados, “y el público que las paga” demandan su ejecución.

La primera oficina que se debe suprimir, por considerarse innecesaria, es la Comisaría General, en la que se invierten al año seis mil seiscientos tres pesos en pago de sueldos y escritorio. Esta oficina fue creada en 1824, y ejecuta labores que antes realizaba la Tesorería General. Victorino Garrido estima que la Comisaría debería volver a integrarse a la Tesorería, puesto que esta última cuenta con menos funciones al presente. En efecto, ya no tiene a su cargo la recaudación de los ramos de patente ni papel sellado, y el orden introducido en su desempeño “ha minorado considerablemente aquel cumulo de trabajos y fastidiosas reyertas en que se concurría el tiempo...”²⁸². Siendo que las funciones de una comisaría general son: pasar revistas, formar presupuestos, hacer ajustes, pagar habilitados y celebración de contratos y compras, y llevar de modo ordenado los libros de cuentas de pagos y ajustes, esta institución no necesita de muchos empleados.

La segunda oficina que se debería suprimir es la Aduana General de Santiago. Con un gasto de diez mil cuatrocientos pesos en los sueldos de más de cuarenta empleados, “no le ofrece ventajas de ninguna clase al comercio, mientras que al fisco le consume una preciosa parte de sus entradas...”²⁸³.

Según el visitador, el traslado de las aduanas a los puertos y el arreglo de las aduanas marítimas son medidas indispensables para incentivar el comercio y suprimir gastos “indebidos”. La extinción de las aduanas interiores, y su re-

²⁸² Garrido, “Santiago, 5 de febrero de 1835”, *op. cit.*

²⁸³ *Ibid.*

ducción a aquéllas ubicadas en los puertos y en los pasajes de la cordillera es una medida que también alaba Diego Benavente. En sus palabras, esta política “produce cada día mayores ventajas al público sin minorar las del fisco”²⁸⁴.

Desestimando los argumentos de quienes se oponen a la supresión de la aduana de Santiago, aduciendo que el comercio saldría perjudicado, Victorino Garrido señala que los principales males que lo afectan son el entorpecimiento y las demoras, problemas que se eliminarían. En defensa a esta medida, sostiene que al contrario de lo que se dice, no se producirá un aumento del contrabando, puesto que la situación de Santiago será igual a las de los demás pueblos que se abastecen desde el puerto y que no cuentan con aduanas, “Ser un pueblo donde se hace el mayor comercio no puede hacerle de peor condición que a los demás...”²⁸⁵. Finalmente, advierte que si no hay perjuicios para el comercio, el fisco experimentará un ahorro importante, ya que la recaudación de la aduana de Santiago en 1834 ha costado un 44% (pago de sueldos), mientras que la de Valparaíso solo 5%.

Ahora bien, si hay instituciones de hacienda que se deben suprimir, hay otras que necesitan una reforma urgente. El visitador dedica varias páginas de su informe a argumentar a favor de una reforma a la Comisión de Cuentas, conocida anteriormente como Tribunal de Cuentas. El primer argumento que esgrime, y que a sus ojos justifica casi todas las acciones que debe emprender el gobierno, es el ahorro que esto significará. En segundo lugar, menciona que desde hace años dicha institución es blanco de la crítica periodística y un “crecido número de ciudadanos”, lo que ha logrado desacreditarla; en efecto: “no cuenta en su favor con lo que se llama opinión pública”, lo que por sí solo basta para realizar una reforma.

Estima que desde 1820 hasta 1828, cuando se suprime y transforma en Comisión de Cuentas, esta institución estuvo lejos de cumplir con sus principales objetivos, “...puede afirmarse sin temor de una razonable contradicción, que no ha cumplido ni aun con la centésima parte de ellas”²⁸⁶, lo que justificó su supresión. No obstante, la organización de dicha Comisión era muy defectuosa, por lo que no se observaron mejoras. Se cree así que parte del problema de la ineficacia es que sus empleados se dedican a otras funciones, “impropias” a sus cargos. De hecho, el visitador señala que, aunque no conoce en detalle las labores de sus empleados,

“Se atreve a asegurar, que algunos de ellos no asisten a prestar ninguna clase de servicios, que otros son incapaces de prestarlos aun cuando asistan, y que las cuentas de todas las principales oficinas de la república están en un lastimoso atraso por su falta de examen y finiquito; por lo cual se llenan

²⁸⁴ Benavente, *op. cit.*, p. 104.

²⁸⁵ Garrido, “Santiago, 5 de febrero de 1835”, *op. cit.*

²⁸⁶ *Op. cit.*

de amargura y desconsuelo los empleados honrados, mientras que los que no quieran serlos pueden aprovecharse de tan lamentable abandono para cometer toda clase de maniobras y peculados”²⁸⁷.

Para evitar que con una reforma se vuelvan a repetir los errores anteriores, Victorino Garrido estima indispensable tomar conciencia de que cualquier cambio será superficial si no se toma en cuenta que la mayor parte de los problemas provienen de que a los funcionarios se les demandan una multiplicidad de labores que los distraen de sus ocupaciones y les quitan un tiempo valioso. Al estudiar la correspondencia entre esa institución y el Ministerio de Hacienda, se constata, en efecto, que el contador mayor y jefe de dicho tribunal es solicitado con frecuencia por el gobierno para informar sobre las materias más diversas. El contador opera como consultor legislativo en numerosos temas que conciernen al desempeño y carrera de los funcionarios y, por otra parte, los reglamentos y modificaciones de cualquier oficina fiscal pasan por su mano. Esta dispersión lleva al visitador a concluir:

“Bajo cualquier título que se establezca la oficina de que se trata, no debe conocer por ninguno de otros asuntos que los que tengan relacion con la glosa y fenecimiento de las cuentas”²⁸⁸.

Esta afirmación se condice con lo señalado por Francisco Solano Briceño, contador mayor del Tribunal de Cuentas, en respuesta a una demanda del ministro de Hacienda, quien en julio de 1826 le solicita una razón de los gastos de la Tesorería General en los meses restantes del año, y una razón de sus entradas ordinarias. El contador responde que ignora los créditos pasivos de la Tesorería y cuáles son sus deudas, e ignora los gastos de la plaza de Chiloé, por no saber cuál es su sistema de administración ni la fuerza designada a su defensa. Lo mismo vale para Valdivia y Concepción, donde desconoce los movimientos del Ejército y el costo de la especulación asociada a la proveeduría de la tropa. Para elaborar un informe, el contador sugiere se pida a la Tesorería General y oficinas de la capital y Valparaíso una razón de los costos de la lista civil y los gastos ordinarios. Respecto a los ramos que componen el cargo de la Tesorería General, sugiere se pida directamente a la Tesorería, para que así el Tribunal de Cuentas proceda a su comprobación, pues como asegura:

“Estoy seguro que cualesquiera presupuesto que se forme en el día, según el estado de las cosas andará muy lejos del asierto, y que no servirá para otra cosa que para comprometerse en la Opinión Pública”²⁸⁹.

²⁸⁷ Garrido, “Santiago, 5 de febrero de 1835”, *op. cit.*

²⁸⁸ *Op. cit.*

²⁸⁹ AMH, vol. 68, Santiago, julio 15 de 1826, s/fj.

En septiembre de 1838, diez años después de haberse suprimido el Tribunal de Cuentas, Rafael Correa de Saa señala que con la creación de la Comisión de Cuentas, que en la actualidad dirige, no se dictaron las leyes correspondientes a su manejo y facultades, y que ninguna de las muchas representaciones que dirigió en la época al gobierno para que se aclararan sus funciones fue atendida. Según Rafael Correa de Saa, “un conocimiento íntimo de la materia, hacía ver hasta la evidencia que el único remedio, a los males representados debía ser, el restablecimiento del Tribunal de cuentas”²⁹⁰. Sostiene, además, que pese a lo defendido por el ministro de Hacienda en su memoria de 1835, donde señala que la organización del Tribunal de Cuentas era monstruosa desde que se le despojó la facultad jurisdiccional que tenía, el Ministro conoce mejor que nadie las dificultades de la actual Comisión y los perjuicios que estas traen al fisco. Finalmente llega al objetivo de su exposición, pidiendo al Ministro que intervenga ante el Presidente de la República mostrándole las ventajas de restablecer el Tribunal de Cuentas.

Las quejas y demandas señaladas tienen eco, y la ordenanza de 1839 restituirá las antiguas atribuciones de la institución, al tiempo que se dictan algunas reformas que buscan hacer más expedito el accionar del tribunal.

Si volvemos al informe de Victorino Garrido, otra institución que amerita una reforma es la Casa de Moneda. En las pocas líneas que le dedica el visitador, destaca el gasto en sueldos que conlleva la mantención de sus veintidós empleados, y estima que, si bien dado el plan de su organización se necesitaría aumentar su planta, ésta debería simplificarse para disminuir los costos. Finaliza su argumentación señalando:

“Los obstáculos deben removerse donde quiera que se encuentren bajo del concepto que su origen y antigüedad no son título venerandos, que exijan un ciego respeto de parte del Legislador”²⁹¹.

Y la Casa de Moneda fue efectivamente una de las instituciones menos afectadas por la crisis política de la independencia y por las reformas posteriores.

La Administración de Correos es también abordada de manera somera. Se llama la atención sobre el monto de los salarios, estimando que podría suprimirse una plaza, “sin que por eso fuesen menos rápidas las atenciones de que esta hecho cargo”²⁹².

En 1843, las quejas contra el funcionamiento de dicha administración, por la irregularidad e informalidad de los encargados de las estafetas de los pueblos interiores, motivan escritos en la prensa, que critican la indolencia del gobierno en poner remedio a esta situación. Esto origina una respuesta

²⁹⁰ AMH, vol. 100, Santiago, 25 de setiembre de 1838, s/fj.

²⁹¹ Garrido, “Santiago, 5 de febrero de 1835”, *op. cit.*

²⁹² *Ibid.*

de Andrés Bello en el diario “oficial” *El Araucano*. En defensa del gobierno, señala que es sabido que dada la gran distancia que existe entre ciudades como Santiago y Concepción, por ejemplo, la correspondencia pasa por muchas estafetas subalternas, donde es confiada a individuos “que reportan una bien mezquina retribución por este encargo”, y dado la multiplicidad de manos involucradas, es difícil saber a quién culpar en el caso de extravío. Sostiene que el gobierno, mediante un decreto, ordenó a los administradores el buen desempeño de sus funciones, pero esto no se cumple,

“¿en qué consiste sino en los vicios radicales del ramo; vicios por otra parte dificultosísimos de remover en el estado actual de nuestra población, tan diseminada en el interior? La remuneración concedida a los administradores según la ordenanza que rige es un quince por ciento, es decir, unos cinco o seis pesos al año, y a veces menos, en algunas de las estafetas. ¿Qué celo puede esperarse, o que responsabilidad exigirse, de los individuos que las administran? Dado [el] caso que uno de ellos fuese convencido de la infidelidad u omisión, ¿cómo reemplazarle en lugares donde a duras penas suele hallarse una persona a propósito, y más tratándose de un cargo, que ofrece tan pocos alicientes que lo hagan apetecible?”²⁹³.

La argumentación de Andrés Bello resulta interesante, puesto que casi diez años después de la visita de Victorino Garrido, señala como problema principal el tema de los sueldos, tan repetido por el visitador, y el de los individuos que se desempeñan en los diferentes ramos de la administración de hacienda. El mismo argumento había sostenido el ex ministro de Hacienda Diego Benavente en 1841, señalando que esta renta se administraba con mucha economía, por lo que creía que en numerosos pueblos se servía solo por patriotismo,

“o a fuerza de pequeñas prerrogativas o exenciones que han perdido ya su prestigio, pues sabemos que en algunos puntos los emolumentos o premios pecuniarios son nulos o casi tales”²⁹⁴.

La administración del estanco recibirá una atención más detallada, siendo considerada susceptible de importantes mejoras. Al igual que en el caso de la aduana, Victorino Garrido propone el traslado de la Factoría General al puerto de Valparaíso. Dicha acción se justifica puesto que es en aquel puerto donde se realiza la compra de las especies estancadas y, por tanto, el control debe ser mayor allí. La distribución a las administraciones locales se realizaría desde Valparaíso, con el consiguiente ahorro del sueldo del factor residente en Santiago y de la casa que ocupa esta administración en la capital.

²⁹³ Bello, ... editorial de *El Araucano*, N° 674..., *op. cit.*, p. 22.

²⁹⁴ Benavente, *op. cit.*, p. 47.

Sobre el resguardo dependiente de la Factoría, que cuenta con diecisiete empleados y cuatro guardas suplentes, propone que se constituya en un cuerpo móvil que recorra el territorio costero, epicentro del contrabando. Por ello mismo no tiene sentido mantener al resguardo en la ciudad, puesto que no es en sus calles donde se efectúan las transacciones fraudulentas de las especies estancadas.

En relación con la administración y problemas relativos a los resguardos, resulta interesante el comentario de Diego Benavente. El ex ministro de Hacienda señala que el origen de los resguardos tan numerosos proviene de lo extenso del giro mismo, siendo, entonces, mayores los alicientes al contrabando.

“Se cree generalmente que no pudiendo contar con la honradez de los hombres, los guardias deben ser bien dotados para no dejarlos expuestos al soborno, pero estas dotaciones nunca pueden ser superiores a las cantidades que pueden ofrecer los contrabandistas ni a los intereses que pueden cruzarse, y si falta la integridad sobraré la gana de adquirir.

“El único preservativo está en la bondad de las instituciones, en el exacto cumplimiento de las leyes, en la rigurosa disciplina y estricta subordinación, y por eso se han propuesto en muchos lugares y establecido en algunos los resguardos bajo el régimen militar, dando en ellos colocaciones a esa clase abundante, meritoria, acostumbrada a las fatigas del servicio y a arrostrar los peligros”²⁹⁵.

Por último, y volviendo a las últimas páginas del informe de nuestro visitador fiscal, termina haciendo un llamado a convencerse de que el notorio aumento de las rentas fiscales

“nunca alcanzará a satisfacer las urgencias públicas que acrecen diariamente en un país, que casi nada tenía y que apenas ha empezado a desarrollar los copiosos y abundantes elementos con los que cuenta para su engrandecimiento”²⁹⁶.

Pensar de otro modo es, a su juicio, un “error grosero y funesto”, y no un acto de patriotismo.

“Sensible cosa es no poder matizar el cuadro que representa la hacienda Nacional con mas halagüeños colores; *pero no siendo una novela sino una parte de la historia de ella la que se describe*, ha sido necesario referir algunos de los hechos que mas pueden influir en su decadencia, con aquel lenguaje que representa enormes males, y no con el que comunmente se emplea por los

²⁹⁵ Benavente, *op. cit.*, p. 104.

²⁹⁶ Garrido, “Santiago, 5 de febrero de 1835”, *op. cit.*

que tratan de encubrirlos, los desconocen, o manifiestan estar aburridos y connaturalizados con ellos...”²⁹⁷.

El fiscal cierra su informe con este párrafo elocuente, que pone de manifiesto los límites reales a la acción del poder estatal. Señala que las rentas van en aumento, pero las necesidades son siempre crecientes y la acción gubernamental se ve restringida.

A lo largo de su recorrido el visitador ha evidenciado los límites materiales del proceso de formación estatal; a la falta de hombres, de instituciones y de presupuesto, se suman a la lejanía y dificultades climatológicas, geográficas y demográficas. No obstante, nunca pierde las esperanzas, y el pragmatismo con que impone soluciones muestra una voluntad de transformar una realidad que conoce y tiene en consideración. A nuestro juicio, esto resulta fundamental, puesto que como delegado político de la autoridad central no desconoce la práctica, como muchas veces la legislación parece indicar, sino que busca con obstinación transformar las costumbres y hábitos para lograr una mayor eficiencia y organización. Agentes como el visitador fiscal cumplen, asimismo, la función de tender puentes entre los distintos niveles de la administración, ya que permiten a los funcionarios elevar sus quejas, y en el sentido contrario, pueden matizar y acomodar los dictámenes emanados desde el centro, ajustándolos a la realidad local.

La diversidad territorial y lejanía no logran, sin embargo, poner freno al ímpetu centralizador que emana cada vez con más fuerza desde el centro. En efecto, a la organización jurídica y administrativa se suma un creciente despliegue estatal fuertemente controlado desde los ministerios capitalinos. El Estado se hará presente ya no solo a través de las oficinas fiscales sino mediante instituciones de justicia, educación, salud y obras públicas, que contribuyen a afianzar el modelo centralista, acortando los vínculos que unen a las provincias con la capital. Este proceso no está exento de oposición, como lo muestran las revoluciones de 1851 y 1859 y, aunque las negociaciones se juegan también en el ámbito sociopolítico, una jerarquía vertical con presencia de funcionarios a lo largo del territorio inclina la balanza a su favor.

²⁹⁷ Garrido, “Santiago, 5 de febrero de 1835”, *op. cit.*

SEGUNDA PARTE

LA CONSTRUCCIÓN DE UN CUERPO BUROCRÁTICO

El estudio de la organización institucional tras la guerra de independencia y la conformación de un cuerpo burocrático presenta numerosos desafíos, y el más complejo es inherente a la labor historiográfica: no leer en clave teleológica los procesos y fenómenos estudiados²⁹⁸. La lectura lineal del proceso de construcción estatal ha sido un problema recurrente en la historiografía latinoamericana. Inaugurada con los principales historiadores decimonónicos de tendencia liberal, se perpetuó en la lectura de quienes observando el proceso desde el presente, consideran la creación de los Estados-nación como el objetivo lógico en que debían culminar las revoluciones de independencia. No obstante, al analizar cómo se fueron organizando las instituciones y la burocracia, resulta evidente que la ruptura tiene muchos elementos accidentales, y que los actores, salvo pocas excepciones –quizá por ello notables– no tenían claro el camino a seguir, es en el curso del proceso que se van descartando opciones y construyendo nuevas realidades.

La organización administrativa y configuración de un cuerpo de funcionarios presenta una inestabilidad y precariedad que está íntimamente relacionada con la inestabilidad general del proceso en el que se enmarca. Los cambios políticos que conlleva el desmoronamiento de la administración monárquica, la ruptura de la legitimidad del pacto colonial²⁹⁹, tienen una repercusión enorme, no solo en el ámbito de las cúpulas político-administrativas sino, también, al interior de instituciones más pequeñas. En efecto, es todo un entramado de relaciones el que se quiebra y que se debe reestructurar. Llenar el vacío institucional que deja la independencia política de la metrópoli no resultará una tarea sencilla³⁰⁰.

²⁹⁸ Como señala Eric Hobsbawm, “La proyección en el pasado de los deseos del tiempo presente, o, en términos técnicos, el anacronismo, es la técnica más corriente y más cómoda para crear una historia propia a satisfacer las necesidades colectivas o de las ‘comunidades imaginadas’ –siguiendo el término de Benedict Anderson– que están lejos de ser exclusivamente nacionales”, Eric Hobsbawm, “L’historien entre la quête d’universalité et la quête d’identité”, p. 61.

²⁹⁹ Véase Josep Fontana, *América y la crisis del Antiguo Régimen* y François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*.

³⁰⁰ El ministro José Antonio Rodríguez de Aldea deja en claro este problema: “El país había sufrido un sacudimiento violento en la revolución; sin más leyes que las dictadas por el cielo opresor, calculadas únicamente para remachar los grillos que, por cerca de trescientos años, nos han mantenido encadenados al sistema colonial, i, por falta de otros, siendo preciso que estos mismos continuasen su efecto, se ha tocado por todas partes i a cada paso el inconveniente de su insuficiencia; así es que como todo el edificio civil varió i debió variar necesariamente de forma, i no siendo,

Al igual que en otros procesos revolucionarios o de cambio, se ha sabido plantear en este caso la problemática de la ruptura versus la continuidad. La discusión en torno a este punto resulta central y remite al caso francés posrevolucionario, en el que Alexis de Tocqueville cree constatar una permanencia en las estructuras administrativas, hecho que permite una continuidad con el pasado³⁰¹.

En el caso latinoamericano, y particularmente en las provincias del cono Sur, la coyuntura de la guerra supone un quiebre fundamental, y al momento de los hechos –luego esto se revertirá– se observa un efectivo desmantelamiento de la administración, en varios niveles. De este lado del Atlántico el estatus de colonia representó un papel esencial, ya que parte importante de la crítica de los líderes independentistas se dirigía contra la administración real y sus funcionarios.

En el territorio chileno las rupturas y continuidades están muy marcadas por la intensidad del conflicto armado. En un primer momento los cambios institucionales y administrativos se dan de manera bastante pacífica: se disuelve la Real Audiencia, se exila al Gobernador y se reemplaza a los funcionarios de mayor rango. No obstante, las posiciones se decantan rápido cuando se desencadena la guerra contras las fuerzas realistas provenientes de Perú, y durante un corto período se vuelve a reinstaurar el orden colonial. La persecución a los “patriotas”, la incautación de sus propiedades y exilio al que muchos son relegados, tendrá como consecuencia una purga en la administración, a favor de los leales a la Corona, acción que se repetirá cuando el Ejército Libertador triunfe sobre las armas del Rey a principios de 1817, y se declare la independencia de Chile. Nuevamente la administración será el objeto de atención; mediante disposiciones legales bastante claras, se obligará a sus integrantes a demostrar lealtad al nuevo gobierno.

por otra parte posible, varias sus fundamentos, que eran las leyes, todo, puede decirse, quedó en el aire, i el Gobierno en la difícil situación de producir efectos convenientemente adecuados por medio de causas que les eran diametralmente opuestas...”, José Antonio Rodríguez de Aldea, “Memoria que el Ministro de Hacienda leyó en la Honorable Convención al presentar el reglamento de comercio”, p. 226 (las cursivas son de la autora).

³⁰¹ Sobre este punto estamos de acuerdo con Alfredo Jocelyn-Holt, quien estima que en la América Española el problema entre la continuidad y cambio “no parece radicar en el hecho de ser recíprocamente excluyentes, que la tradición fuese interrumpida y eliminada durante el siglo XIX, o que los cambios estuvieran destinados al fracaso dado el enorme peso del pasado; más bien el problema pareciera consistir en que ambos factores, potencialmente conciliables, no siempre congeniaron”. El proceso de transición más suave que se vivió en Chile entre colonia y república, ejemplificaría esta capacidad de conciliar ambos aspectos, de lograr un equilibrio. Jocelyn-Holt, *op. cit.*, p. 48. En el caso francés, como señala François Burdeau, la estabilidad que se observa en la administración tras el quiebre revolucionario se relaciona al afianzamiento de una fuerte tradición en los últimos decenio monárquicos, que permitiera superar la revolución. El fuerte favoritismo en el reclutamiento y desarrollo de la carrera administrativa, y la permanencia de dinastías de funcionarios, son algunas de estas tradiciones. François Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*, pp. 22, 68.

La impresión de *tabula rasa* respecto al pasado proviene, en efecto, de la guerra de emancipación, que supuso una destrucción material importante y un caos para la economía local. Pero una vez que esta coyuntura se termina, la construcción que emprende el gobierno se asienta sobre bases socio-económicas y culturales heredadas de la Colonia, de hecho la legislación colonial sigue vigente, y muchas instituciones se mantienen.

En lo referido a los funcionarios, en un primer momento, y tras la victoria definitiva del bando “patriota”, la mayor parte de los altos cargos administrativos huye del conflicto y del acoso al que son sometidos por el nuevo gobierno, por lo que muchos puestos quedan vacantes. Pese a ello, una vez afianzada la independencia y cuando se puede decir que comienza el proyecto de construcción estatal, se recurre al *savoir faire* de antiguos funcionarios coloniales, al de aquellos que se quedaron en el país y reconocieron al nuevo régimen, y que en algunos casos se incorporan a la nueva planta administrativa.

Como veremos recurrentemente a lo largo de estas páginas, las líneas no son claras, y si por una parte la legislación y discurso oficial sostiene una política de ruptura frente al pasado, en la práctica la realidad es siempre más compleja, y prima la continuidad en elementos cardinales. Hay cosas que cambian y otras que perduran en todos los ámbitos de la administración, lo mismo ocurre en el institucional. Ahora bien, que existe una voluntad de transformar la realidad es un hecho que no podemos negar, pero cuando dicho ímpetu es llevado a la práctica observamos distancias importantes.

Más allá de las características generales del proceso, un desafío mayor proviene de la dificultad de aplicar modelos y esquemas metodológicos a la realidad que estudiamos, porque fueron pensados sobre la base de contextos muy distintos (caso de la administración prusiana en que se basa Max Weber). El análisis de dos ejemplos mostrará las complejidades que surgen a la hora de categorizar al funcionario de la nueva administración independiente, pues muy adentrado el siglo XIX observamos la pervivencia de mecanismos de acción propios de la sociedad colonial, como son los orígenes de la legitimidad, la delimitación de funciones civiles/militares, o la existencia de cargos *ad honorem*.

Las complicaciones que presenta la delimitación de funciones son inherentes al desempeño de empleados como los de hacienda. Las oficinas de aduanas, y en particular los resguardos cordilleranos, se acercan más a establecimientos militares, dada su función de policía y vigilancia en el tránsito y depósito de mercancías. Los límites de las labores fiscalizadoras de un resguardo cordillerano se confunden con las de un cuerpo de policía de frontera.

En relación con los cargos *ad honorem*, en el discurso esta situación se justifica como un instrumento de ahorro fiscal, dada la escasez de recursos. No obstante, como se ve en el apartado correspondiente, esta práctica permite cuestionarse sobre temas como el mencionado origen de la legitimidad de un cargo público o sobre la relación que tiene con el modelo político que se pretende instaurar. La no remuneración implica de manera indirecta que los

funcionarios deben contar con recursos propios y, por ello, los cargos recaen en vecinos notables, miembros de las elites locales, pese a que en la letra muchos de esos cargos no son de designación directa.

Aquellos problemas teórico-metodológicos constituyen, a su vez, los *enjeux* de la configuración de un cuerpo burocrático, como la construcción y diferenciación de una esfera civil de administración, o la apropiación del poder fáctico y simbólico por parte del Estado. Los cargos *ad honorem*, la delimitación de funciones, la legitimidad de los cargos públicos, la categorización del funcionario como individuo, son todos elementos que muestran en una pequeña escala las complejidades del proceso de construcción estatal.

Otro de los desafíos significativos del proceso de construcción estatal, y de una burocracia e institucionalidad independientes, es el cambio de esquema que representa la independencia. La ruptura con la Corona supone dejar de ser parte de una estructura administrativa mayor, ya no se integra más el engranaje colonial, en el que se aplicaban las órdenes y reglamentos que provenían desde la metrópolis, ahora hay que organizar una administración local cuyos objetivos son distintos, hay que pensarse independientes en todo ámbito. Las dificultades que experimentan los gobiernos a la hora de estructurar una política fiscal y equilibrar las finanzas, y de organizar un cuerpo burocrático capacitado, demuestra que en la práctica esto no resultó una tarea sencilla³⁰².

La construcción de un cuerpo burocrático permite, asimismo, observar las acomodaciones entre una tradición que se remite al pasado, y que al menos en el discurso es rechazada, un presente incierto y en constante transformación, y un futuro al que se aspira, que, si bien está en el aire, de cierto modo cristaliza en la legislación.

En el análisis de la creación de una burocracia también se advierte cómo el Estado va apropiándose de esferas de poder que antes detentaban otros como, por ejemplo, las redes familiares. El gobierno intenta asentarse cada vez con más fuerza, y para ello debe desarticular y controlar a las elites locales. Los reglamentos que sancionan la forma en que se nombran los funcionarios, la delimitación de las funciones, así como la construcción de un discurso sobre el individuo y sus capacidades, como requisito para desempeñarse en la administración pública, son ejemplos que ponen en relieve las tensiones y conflictos que supone el proceso de formación estatal.

³⁰² La discusión política fue muy prolífica en los años de la llamada “patria vieja” y en los años que siguen a la independencia. No obstante, el debate se centró en la defensa y justificación de la ruptura con la monarquía, y más adelante en la discusión de propuestas políticas y constitucionalistas. La preparación política que podría deducirse del debate antes mencionado no se concedía con una real preparación práctica para ejercer el poder. El manejo ineficiente y muchas veces desastroso de las finanzas es un claro ejemplo de que una cosa era debatir sobre el autogobierno y otra muy distinta su ejercicio y ejecución real. Sobre el debate intelectual y las ideas políticas del período véase Collier, *Ideas...*, *op. cit.*

La construcción de un cuerpo de funcionarios es, del mismo modo, un reflejo de las transformaciones políticas que se viven en el período, de los cambios sociales y culturales que trae consigo la emancipación, en ámbitos no necesariamente políticos. Por ello concordamos con Françoise Dreyfus en que:

“En cada país, la institucionalización del funcionariado es el fruto de un proceso político complejo y discontinuo en el cual participan grupos sociales y corrientes de pensamiento. Ella se inscribe en la historia de los cambios económicos y sociales, que contribuyen, particularmente en el siglo XIX, a la transformación de la organización y de la acción del Estado. Finalmente, ella traduce, en esas características, la manera particular en la que cada sociedad civil se representa el vínculo que tiene con el Estado en virtud de su concepción de la democracia”³⁰³.

Finalmente, cabe señalar que la distintas fuentes que trabajamos (correspondencia pública y privada, documentos oficiales y legislación) revelan la lenta configuración de un espacio de poder propio al cuerpo de funcionarios. Las leyes y reglamentación, que buscan uniformar este cuerpo (en el sentido de establecer un código común), al tiempo que adecuarse a la realidad local, van generando un espacio propio en que los empleados se desenvuelven cada vez con mayor autonomía. Por otra parte, el número de funcionarios aumenta de manera exponencial, fenómeno que evidencia el proceso de despliegue estatal que observamos a partir del decenio de 1840. A mediados de siglo, el número de empleados de las oficinas fiscales ha crecido de forma considerable, y el control y manejo de la hacienda es indisociable de la eficiencia y buena gestión de estas oficinas, de los individuos que allí se desempeñan. Toda política comercial y fiscal debe tomar en cuenta, la dimensión “burocrática” de la hacienda pública.

“Si la profesionalización y la neutralización política caracterizan a la burocracia, ellas postulan igualmente su autonomización, no sólo en relación a quienes detentan el poder, sino que en tanto que institución. A pesar de ser un cuerpo sociológicamente y profesionalmente heterogéneo, la burocracia se crea prácticas y reglas de conducta, una cultura de valores propios –diversos ellos también según el país– que contribuyen a legitimar su acción”³⁰⁴.

A través del estudio de la creación de un cuerpo de funcionarios queremos analizar las dinámicas y desafíos que supuso el proceso de construcción estatal

³⁰³ Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie : servir l'état en France, Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII-XXe siècle)*, p. 14 (original en francés, traducción de la autora).

³⁰⁴ *Op. cit.*, p. 17 (original en francés, traducción de la autora).

en una escala más local. Esta escala de observación nos permitirá percibir de forma más clara la complejidad que supone construir sobre una tradición heredada, y cuánto de aquello es lo que se hereda.

BUROCRATIZACIÓN. LAS COMPLEJIDADES DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN CUERPO DE FUNCIONARIOS

Las características de la época estudiada hacen difícil establecer definiciones, éstas son complejas; no obstante, y en líneas generales, por burocratización entendemos el proceso de jerarquización y reglamentación del cuerpo de empleados que sirven al Estado³⁰⁵.

Realizar un esbozo de quién puede ser considerado funcionario y qué se entiende por tal es delicado, pues el término mismo se encuentra cargado desde un punto de vista teórico. Servidor del Estado, agente de la administración pública, quien habla en nombre del Estado, empleado, son algunos de los sinónimos utilizados. Pese a los distintos significados y acepciones que se le atribuyen a dicha palabra, en este texto nos referiremos como funcionario a quien se desempeña en un cargo público, designado por el gobierno o autoridades gubernamentales, y puede o no gozar de sueldo.

Hoy día el *Diccionario de la lengua española* define a funcionario como: “persona que desempeña un empleo público” o “empleado jerárquico, particularmente el estatal”. El término recién aparece en 1869 definido como “empleado público”. Antes se nombraba como empleado o servidor a quienes se desempeñaban en la administración colonial, términos que se mantienen durante la primera mitad del siglo XIX.

Despojada de la teoría y literatura que ha generado en torno a sí, la figura del funcionario sigue siendo problemática en tanto es la acción la que define al sujeto, la práctica representa un papel fundamental. Esto implica que muchos de quienes desempeñan labores de funcionario pueden no figurar en los documentos que trabajamos; sin embargo, y dado que realizan funciones de servicio al Estado, son piezas claves. Aunque dichos individuos no se consideran en las fuentes como empleados estatales, por realizar labores independientes y no subordinarse a una institución gubernamental, es evidente que operan como bisagras en los márgenes de la acción estatal, como puentes entre la sociedad y el gobierno, generando espacios y relaciones que evidencian las tensiones características del proceso de construcción estatal³⁰⁶.

En este sentido, el caso de los agrimensores y cartógrafos constituye un ejemplo clave. La medición de la tierra, el levantamiento de catastros y la

³⁰⁵ Véase Guillermo O'Donnell, “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para una discusión”.

³⁰⁶ Este problema es abordado en el trabajo de Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gutreau, “Inventando un nuevo saber estatal sobre el territorio: la definición de prácticas, comportamientos y agentes en las instituciones topográficas de Buenos Aires, 1824-1864”.

elaboración de mapas son indisolubles del proceso de construcción estatal, pero el Estado no siempre cuenta con recursos ni personal capacitado para ello, por lo que esta tarea es delegada en manos de agentes privados. A pesar de ello, el Estado se hará presente ejerciendo un control indirecto y luego más directo, mediante la creación de instituciones ad hoc, como el departamento Topográfico.

En Chile, el cargo de Agrimensor General será otorgado en 1817 a Vicente Caballero, por su propia demanda. Su solicitud es esclarecedora y justifica que se la cite *in extenso*:

“Exmo. Señor: D. Vicente Caballero: natural y vecino de esta capital conforme a (derecho) a V.E. Digo: que dedicado al estudio teórico y practico de las Mathematicas después de haver empleado los mejores años de mi vida en adquirir los conocimientos necesarios con la mas fatigosa [contraccion] logré el fruto de mis empeños dando las mejores pruebas de mi aprovechamiento y contribuyendo con mis luces al servicio del Estado [...] trabaje los planos del Canal de Maypo, y después levante solo el de esta capital en el tiempo del presidente Luis Muñoz de Guzmán, que logro la aprobacion y el aplauso de los inteligentes. En seguida me retiré a la Plaza de Valdivia en donde servi por diez años al *Estado Chileno* [...] Ultimamente los documentos que presente en debida forma comprueban mi aptitud para el cargo de *Agrimensor general del Reyno*, espero de la justificación de V.E. se sirba ordenar se me extienda el titulo correspondiente. Deseo coadyubar al servicio de *mi Patria*. Estos han sido en todas ocasiones mis votos y aunque en años pasados me expuse por ello ha sufrir todo el peso de la indignacion enemiga, formandoseme proceso criminal y despojandoseme del empleo que obtenia. Pero esos sucesos solo han servido para abibar el fuego de mis deseos. Por tanto suplico se digne concederme la gracia de *Agrimensor general de este Reyno* mandando se me extienda el titulo de tal...”³⁰⁷.

El procurador de la ciudad informa que el interesado es “acreedor a la gracia que aspira”, y que “en las actuales sicunstancias es interesante el nombramiento por la escasas que hai de esta clase de individuos”. El gobierno ordenará, entonces, expedir el título de Agrimensor General al demandante³⁰⁸.

La cita precedente es elocuente en varios sentidos. Nótese no solo las tareas realizadas con anterioridad a su designación, que ilustran muy bien su desempeño al servicio del Estado sin ser funcionario (en el sentido estricto de

³⁰⁷ AMH, vol. 19, f. 108. Las cursivas son nuestras.

³⁰⁸ AMH, vol. 19, f. 108. Sobre la construcción de una cartografía nacional véase Jaime Rosenblitt y Carolina Sanhueza, *Cartografía histórica de Chile 1778-1929*; José González, “Primeros levantamientos cartográficos generales de Chile con base científica: Los mapas de Claudio Gay y Amadeo Pissis”; José González, “Historia de la cartografía de Chile” y Rafael Sagredo, “Geografía y nación. Claudio Gay y la primera representación cartográfica de Chile”.

contar con un título por un cargo) sino, también, las palabras que el solicitante utiliza, que evidencian las fluctuaciones políticas del período. Se autodefine como defensor de la patria, por cuya causa sufrió las sanciones del enemigo, dice haber servido al Estado chileno, pero pide que se lo nombre Agrimensor General del reino (comprendido lo más probable en el sentido geográfico).

Por último, la figura de los funcionarios se torna compleja puesto que ellos son agentes activos en el proceso de construcción estatal. Como señala Pierre Bourdieu:

“Es construyendo esta suerte de organización sin precedente, esta suerte de cosa extraordinaria que es un Estado, construyendo este conjunto de recursos organizacionales, simbólicos y materiales a la vez, al que asociamos la noción de Estado, que los agentes sociales responsables de este trabajo de construcción y de invención construyeron el Estado; en el sentido de población unificada que habla la misma lengua, al que asociamos por lo común el rol de causa primera”³⁰⁹.

El proceso de burocratización y la construcción de un cuerpo de funcionarios es por ello indisociable del desarrollo estatal, y veremos que los desafíos y problemas son inherentes a ambos.

ALGUNAS PROBLEMÁTICAS EN TORNO AL ESTATUS DE FUNCIONARIO EN EL CHILE DEL SIGLO XIX

La conformación de un cuerpo de funcionarios implica procesos de transformación social que van más allá de la esfera política: uno de estos es la individualización de los empleados. Se busca claramente que ellos se representen y se relacionen de forma individual con el gobierno, desarticulando las antiguas relaciones colectivas de los cuerpos colegiados propios de la administración colonial.

François-Xavier Guerra señala:

“La Modernidad es ante todo la invención del individuo. El individuo concreto, agente empírico presente en toda la sociedad va a convertirse ahora en el sujeto normativo de las instituciones y de los valores”³¹⁰.

Este fenómeno, que el autor considera uno de los ejes de la Ilustración y del nacimiento de un nuevo modelo de sociedad, puede observarse en la teoría y leyes que sancionan la organización de un cuerpo burocrático. No obstante, en la práctica vemos que lo que prima son las tensiones características de la

³⁰⁹ Pierre Bourdieu, *Sur L'Etat. Cours au Collège de France, 1989-1992*, p. 61.

³¹⁰ Guerra, *Modernidad...*, *op. cit.*, p. 85.

convivencia de lo que podríamos llamar dos modelos de sociedad, una más “tradicional” y otra que se quiere “moderna”. Los funcionarios muestran la capacidad de operar en estos dos espacios, mostrando que controlan los intersticios del poder y que pueden manejarlos a su favor, como lo muestra el hecho de recurrir a dos tipos de legislación (las leyes antiguas o modernas), según les resulte más conveniente.

En momentos de transformación y cambio como el que se vive en las primeras décadas del siglo XIX, la adaptación a diferentes escenarios, el uso de instrumentos legales que pueden ser contradictorios, pero que se adoptan según mejor convenga, representan un valioso saber. Sin embargo, las posibles virtudes que supone esta capacidad de adaptación resultan complejas para un análisis que busca encuadrar y clasificar al funcionario en un molde ya construido; por ello, justamente, se busca resaltar las “irregularidades”, las problemáticas que supone el desenvolvimiento cotidiano de estos individuos.

Ahora bien, la teoría y legislación “modernas” repercuten también en la práctica, usos y costumbres del cuerpo burocrático, y es así como observamos que de forma paulatina se irán creando nuevos vínculos. Las relaciones de poder que ahora se establecen serán verticales (individuo@ autoridades@gobierno) y horizontales (individuos/funcionarios@ funcionarios/ individuos), pero las autoridades buscan por todos los medios desarticular las relaciones horizontales (individuos+individuos+individuos = cuerpo colegiado) y verticales (individuos/cuerpos colegiados@autoridades) de representación social colectiva heredadas del pasado colonial. Es en tanto que funcionario, individualizado, cuyo poder proviene del Estado (en sentido descendente), que el funcionario puede establecer relaciones con la sociedad y con sus pares. Ya no debe establecer vínculos con la autoridad en tanto que representante de sus pares (la ya mencionada desarticulación de los cabildos y asambleas provinciales que supone el modelo de administración centralizada evidencia este proceso).

Resulta indiscutible que estas transformaciones son procesos de larga duración e implican cambios de mentalidades, de representaciones y de imaginario en distintos niveles de la sociedad, y no se dan de un día para otro, aunque es la búsqueda o el ideal al que se aspira y en el que se asienta la construcción de una burocracia independiente.

El caso de Manuel Quadros, tesorero de la Administración de la Aduana de Santiago, ilustra las modificaciones que se observan en el estatus de funcionario y su relación con el Estado. En 1817, tras veintidós años de servicio como interino y dos como propietario³¹¹, solicita que se absuelva el nombramiento

³¹¹ Los empleados *propietarios*, a diferencia de los empleados *interinos*, contaban con un título que sancionaba su “propiedad” del cargo. Los empleados *meritantes*, otra categoría que aparecerá más adelante, eran aquellos que se desempeñaban en la administración sin recibir remuneración y por un lapso que podía ser variable. Este período, “a mérito”, les permitía familiarizarse con

que se hizo a otro sujeto de su cargo. En su demanda justifica la acción de la autoridad como un descuido, aunque reclama como “verdad sabida” por todo el pueblo su ocupación y apoyo a la causa patriota. Es por ello, y en tanto que funcionario-propietario que escribe al gobierno. La respuesta del Director Supremo es contundente:

“Los empleados no contratan con el Estado sino durante el tiempo que desempeñan sus empleos. No adquieren un derecho y deben ser llamados a sus destinos según sus aptitudes”³¹².

La demanda de Manuel Quadros y la respuesta de Bernardo O’Higgins muestran las complejidades del proceso de burocratización que está en marcha. Hay lógicas que se oponen y enfrentan. Mientras el empleado “de antiguo régimen” defiende su empleo aludiendo a sus años de servicio y al reconocimiento social de su cargo, diciendo que “es verdad sabida” por la comunidad, el Director Supremo defiende la imposición de una nueva forma de vinculación entre el Estado y sus empleados. El nombramiento en el cargo no consiste más en un derecho adquirido.

La burocratización genera resistencias, y, si bien es un proceso que se impone desde arriba y desde el centro, debe enfrentarse a la realidad de lógicas “tradicionales” que siguen operando, como lo veremos en el apartado siguiente.

Cargos ad honorem, salarios, poder simbólico. Múltiples relaciones en la configuración de un cuerpo de empleados gubernamentales

Tras la guerra de independencia la situación de la hacienda pública es catastrófica, y una medida simple para recortar los gastos es disminuir los salarios y crear cargos sin goce de sueldo; en efecto, algunos puestos importantes en la nueva administración serán *ad honorem* (explícita o implícitamente).

Esta situación implica problemas metodológicos a la hora de definir quién puede ser considerado funcionario y quién no, al tiempo que complejiza y a la vez impide la aplicación de modelos preestablecidos, como el weberiano. Teniendo siempre presente estos argumentos, nos centraremos en algunos aspectos como las relaciones que se establecen en la configuración de un cuerpo burocrático, entre poder simbólico, cargos *ad honorem*, y remuneraciones; de qué modo se entrelazan elementos del pasado colonial con el nuevo discurso; y cómo esto repercute en la forma en que se construye una nueva realidad institucional.

Pese a que el carácter honorífico de los cargos públicos dificulta su categorización como cuerpo burocrático, en los primeros años de gobierno inde-

las labores del oficio y constituía un período de prueba antes de postular formalmente al cargo.

³¹² AMH, vol. 19, f. 232, abril 12 de 1817 (firma Bernardo O’Higgins).

pendiente observamos que la no retribución monetaria acrecenta el poder simbólico que tienen los cargos públicos y, por ende, el honor y poder de quien los detenta³¹³.

En el marco del proceso de construcción estatal, uno de los desafíos claves consiste en crear un espacio de poder civil en el cual la legitimación no provenga del uso de la fuerza, del aspecto puramente fáctico. La génesis de una burocracia independiente se relaciona con el surgimiento de este espacio “civil”. Teniendo presente este contexto, el poder simbólico de los nuevos cargos resulta importante, puesto que les otorga una legitimidad en sí mismos (sin depender del hecho de ser remunerado o no). La retribución que se obtiene por desempeñarse en la administración pública en estos primeros años no provendrá, por tanto, del salario, sino de su poder simbólico. Aunque puede resultar evidente, debe señalarse que el poder simbólico, a la postre, redundaba indirectamente en beneficios económicos, de allí también parte de su importancia.

Esta práctica se apoya en el hecho de que durante los primeros años el cuerpo de funcionarios está casi en exclusivo compuesto por lo que después serán las jerarquías superiores de la administración, cada departamento o institución cuenta con algún secretario o escribano, pero su número total es poco relevante. Esto implica que quienes se desempeñan en dichos cargos pertenecen a la elite y pueden dedicarse a funciones de gobierno sin ser remunerados, y sin que la vida se les vaya en ello, además de beneficiarse del prestigio que conlleva el cargo.

La situación de los cargos *ad honorem* muestra las contradicciones que se dan en el proceso de burocratización, hay “avances” y “retrocesos”, no hay una línea clara y constante, y ante todo prima la acomodación a la realidad. Esto se observa en el discurso de las autoridades respecto a la nueva concepción de los funcionarios, que en la teoría y correspondencia oficial se vincula con el hecho de contar con un salario. Vemos, entonces, que en los primeros años de la formación de un cuerpo burocrático operan dos lógicas distintas, dos concepciones diferentes, ligadas una al pasado y otra al presente, y que podríamos interpretar como opuestas. Por una parte, la existencia de cargos *ad honorem* nos reenvía a la relación entre poder simbólico, estatus y destino público. Así se justifica el hecho de que esta situación sea factible, pues da cuenta de mecanismos sociales y culturales que operaban en la Colonia. Por otra parte, y simultáneamente, las mismas autoridades están generando un discurso sobre el salario como referente e identificador del servidor público. En la práctica esto se manifiesta en los usos que se da al salario como medio de control. No obstante, la apa-

³¹³ La significación simbólica y honorífica de los cargos públicos es una característica común al resto del mundo colonial americano, como lo muestra el estudio de Tamar Herzog sobre la administración de justicia en Quito. Tamar Herzog, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650-1750)*, p. 81. Sobre los orígenes del poder simbólico de los funcionarios véase Robert Descimon, Jean-Frédéric Schaub y Bernard Vincent (dir.), *Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16e-19e siècle*, p. 9.

rente contradicción, ambas lógicas operan en un momento coyuntural, en los años en que se está creando una nueva institucionalidad y cuerpo burocrático, y ambas contribuyen a dicho proceso desde aristas diferentes, mostrando las complejidades inherentes al proceso de construcción estatal.

En 1818, con la aprobación del Senado, el Director Supremo suprime los tribunales de Comercio y Minería debido a la situación crítica del erario público. En lugar de ellos se nombra a dos jueces, uno para cada ramo, quienes deberán desempeñarse desde sus hogares con una asignación de 800 pesos. En comunicación al Director Supremo, los miembros del Consulado se ofrecen a ejercer sus cargos sin remuneraciones:

“El Tribunal i los demas subalternos que suscriben se obligan a servir sus destinos sin gratificacion alguna, hasta la total destruccion del enemigo; i esperan fundadamente que V.E. adoptará una medida que, despues de afianzar el crédito nacional, concilia el decoro de la Capital i los intereses del comercio, sin menoscabo de los fondos del Estado”³¹⁴.

Pero el Senado desecha la proposición. Diego Barros Arana señala que en última instancia el poder de los “altos i caracterizados ciudadanos” miembros del tribunal del Consulado se hizo sentir, y tras una constante insistencia lograron que se restableciera, aunque únicamente el juez de comercio recibiese un sueldo³¹⁵.

Si bien autores como Gabriel Salazar refieren esta situación al conflicto mayor que opone al gobierno con los intereses de los comerciantes y su órgano representativo, y Diego Barros Arana lo refiere a las trabas opuestas a la implementación de un nuevo sistema judicial, ambos argumentos no invalidan el hecho de que pertenecer a dicho cuerpo otorgaba estatus, pues comportaba un poder simbólico y factual significativo.

En el discurso, los sueldos *ad honorem* aparecen como una herramienta de ahorro fiscal, pero que según las mismas autoridades no debe mantenerse en el tiempo. Ello motiva a ciertos individuos, que solicitan un puesto, a ofrecer su desempeño sin recibir un sueldo. Este tipo de solicitudes se presentan en el ámbito del gobierno central y en la escala local. Es el caso de Vicente Caballero, nombrado por el Director Supremo como agrimensor general y director de obras públicas,

“aceptando la propuesta que hizo Caballero de servir por ahora sin sueldo hasta que saliendo de los apuros con que se hallan los Fondos de Ciudad pueda asistirle con el correspondiente sueldo...”³¹⁶.

³¹⁴ Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo XII, anexos N° 122 y 123, p. 330.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ AMH, vol. 27, f. 68, Santiago, agosto 9 de 1817.

El gobierno le agradece “por la seccion que hace de su sueldo durante las urgencias de la patria”³¹⁷.

Incluso, en un período tardío, tras la guerra civil de 1829, muchos de los intendentes y gobernadores regionales desempeñarán su cargo sin goce de sueldo, hasta que el congreso de plenipotenciarios ponga fin a esta circunstancia³¹⁸. Aunque técnicamente ellos no son funcionarios, ya que son nombrados por el Presidente, sí figuran como personal en las listas del Ministerio del Interior.

Si la crisis económica es la causa aparente de que existan cargos *ad honorem*, comparando el escenario con aquel de fines de la Colonia observamos una disminución drástica de los salarios en todos los escalafones administrativos. Será recién a mediados del siglo XIX que los salarios se equiparen a los percibidos bajo el régimen colonial. Por otra parte, al analizar en detalle el período 1845-1860, vemos que a partir de la década de 1840 todos los funcionarios gozan de sueldo (aunque sufran atrasos o perciban ingresos por otros medios).

Esta situación muestra el lento, pero constante proceso de burocratización. Las contradicciones, y lo que podemos leer como avances o retrocesos no implican un estancamiento, sino más bien la adecuación constante a la realidad (realidad material en el caso de los puestos *ad honorem*). Así como examinaremos en el último capítulo, a partir de la década de 1840 el cuerpo burocrático está bastante consolidado.

Como último aspecto, el tema presenta un grado de complejidad no solo desde un punto de vista teórico, como ya mencionamos, sino que se relaciona con un problema inherente al proceso de construcción estatal, esto es, el régimen político que se pretende instaurar. La “incapacidad” y “falta de ilustración” del pueblo es uno de los *leit motiv* recurrentes del discurso de los dirigentes políticos, que así justifican la designación directa de autoridades locales que según la Constitución deben ser elegidas. Esta práctica tiene como correlato el hecho de que los nombramientos recaigan en los vecinos notables, aquellos que no tienen necesidad de remuneración. En la correspondencia oficial esto se destaca como un aspecto positivo, al tiempo que sirve para justificar estas decisiones en el corto plazo. La siguiente cita es aclaradora y merece ser reproducida *in extenso*.

“El Senado advierte que aun no se halla Chile en estado de dar norma para aquellas elecciones; ántes es preciso arrancar de los pueblos muchos facciosos que en montoneras perturban la tranquilidad i, pretendiendo introducir el desórden, pueden lograr sus planes aprovechándose de la inocencia i sinceridad con que los amigos del país quieren usar de sus justos

³¹⁷ AMH, vol. 27, f. 68, Santiago, agosto 11 de 1817.

³¹⁸ En este caso es complejo, pues antes de sancionarse la Constitución de 1833, las autoridades legítimas son aquéllas de la administración anterior. Tras el triunfo en la guerra civil de 1829, el gobierno instaló mediante decretos a las autoridades locales, intendentes y gobernadores que les fuesen políticamente leales. Véase sesión del 11 de junio de 1830, *SCL*, tomo XVIII, p. 356.

derechos. En el interin logra V.E. i el Senado la satisfaccion de dar a todos la parte activa que les corresponde en los gobiernos, cuenten siquiera con el consuelo de ser rejidos por los vecinos mas recomendables de su país. Tengan a su frente unos ciudadanos honrados, virtuosos, cuyas fortunas no necesiten del auxilio del Gobierno para la subsistencia. Acaso por este medio incurran los empleos en mejores sujetos que por eleccion, i cesaran os recursos, quitando las causas que los motivan”³¹⁹.

Ahora bien, es interesante constatar que los mismos argumentos que las autoridades esgrimían para justificar los cargos de funcionarios *ad honorem* se utilicen años más tarde en el sentido contrario, justificando la idea de que dichos hombres deben contar con una remuneración adecuada a la labor que desempeñan. Respondiendo a una polémica suscitada por el aumento de las dotaciones a los intendentes y gobernadores en 1843, Andrés Bello señala:

“Las funciones de los intendentes y gobernadores son, no sólo necesarias, sino de una alta importancia. El Intendente en su provincia, el Gobernador en su departamento, ejercen atribuciones sin las cuales no habría orden ni seguridad, ni se ejecutarían debidamente las leyes. La naturaleza de estos empleos exige respetabilidad personal, capacidad, integridad a toda prueba, y sobre todo, una consagración asidua y laboriosa al desempeño de la confianza depositada en ellos. Lo mismo se aplica en parte a los secretarios y demás empleado subalterno de las Intendencias. Y siendo así, ¿con qué apariencia de razón puede pedirse que se sirvan estos destinos o sin remuneración alguna, o con una remuneración desproporcionada a su jerarquía, a las tareas que imponen y a la responsabilidad que sobre ellos gravita?”³²⁰.

Ha transcurrido el tiempo y en la década de 1840 el gobierno cuenta con recursos para remunerar a todos los servidores del Estado. Resulta, por ello, injustificable, desde un punto de vista económico, que los funcionarios se desempeñen *ad honorem*³²¹. Sin embargo, esto tiene relación con otros aspectos. De forma paralela a la recuperación económica, se ha desarrollado un *savoir faire* por parte de los empleados de la administración, éstos son más numerosos y

³¹⁹ “Oficio del Senado al Director Supremo”, sesión del 12 de marzo de 1819, p. 347.

³²⁰ Andrés Bello, “Editorial”, en *El Araucano*, N° 689, Santiago, 3 de noviembre de 1843, p. 15.

³²¹ En 1856 el ministro de Interior expone el problema de forma bien clara: “En el ramo de la administración provincial hai todavía una necesidad capital: la mejora de la dotacion de los Gobernadores. Mientras las principales funciones de estos empleados han sido por el estado del país, esencialmente políticas i de representacion, no ha habido tan grave inconveniente en que fuesen mal compensados i aun gratuitas. Pero al presente con el desarrollo que ha recibido i recibe la accion administrativa, el cargo de Gobernador requiere mucha mayor concentracion i trabajo bien serio, para que pueda exijirse servicios gratuitos o mal compensado, sin grave perjuicio público. Bajo esta base es difícil hallar la competencia que el buen desemeño requiere”. *MI*, 1856, p. 8.

ahora cuentan con una experiencia técnica. No se necesita recurrir a los rentistas, o a los grandes comerciantes que podían desempeñarse sin remuneración, y que además de esta “cualidad”, por su estatus social o profesional, contaban con algunos conocimientos técnicos. Esta aparente contradicción en el ámbito del discurso gubernamental se relaciona, entonces, con las posibilidades reales del proceso de burocratización. Como buscamos demostrar a lo largo de estas páginas, el pragmatismo y la acomodación fueron una de las principales directrices que guiaron la acción del gobierno durante las primeras décadas independientes (tanto en lo que se refiere a la hacienda pública –estudiada en la primera parte– como en la conformación de una burocracia).

*La lenta construcción de una esfera civil de gobierno.
La imbricación de las funciones civiles y militares*

La construcción de una esfera civil de gobierno es un proceso lento y bastante complejo, pues el proceso de construcción estatal tiene su origen y está inmerso en las guerras de independencia. Los líderes políticos que encabezan dicho movimiento provienen en su mayoría del mundo militar, y su liderazgo y legitimidad viene de allí, de las batallas en las que participaron y del papel que desempeñaron en la guerra. Baste citar a quienes estuvieron a la cabeza del gobierno desde la independencia para constatar la predominancia que tienen en política (Bernardo O’Higgins, Ramón Freire, Manuel Blanco Encalada, José J. Prieto, Manuel Bulnes, todos militares de alta graduación). Por ello, una vez finalizada la guerra no se pone en cuestión su participación en la dirección del nuevo gobierno.

En el caso particular de Chile, la tradición militar tiene un peso simbólico y práctico histórico. Dada su situación de frontera y de guerra “permanente”, el gobierno de la capitania general se confió a militares de carrera, la economía local se estructuró en torno al real situado proveniente de Lima, y la construcción del imaginario aristocrático de la elite local tuvo como elemento central la tradición militar; es decir, ésta configuró la sociedad, la economía, la política y la cultura.

La sociedad santiaguina, como es el caso en el resto del país, está marcada por la guerra de Arauco. Durante la Conquista y a lo largo de todo el siglo XVI, fueron los pobladores quienes sostuvieron material y humanamente la guerra contra los mapuches. Esto contribuyó a crear una autorrepresentación muy fuerte, en la que la elite y los descendientes de los conquistadores se veían como nobles con privilegios especiales en razón de los servicios militares prestados a la Corona, y también por el hecho de que en última medida el poblamiento y mantenimiento del territorio dependía de ellos, quienes se “sacrificaban” resguardando para Su Majestad estas lejanas tierras.

Si se considera lo anterior, el problema de asentar la legitimidad de las autoridades civiles sin recurrir a escalafones o cargos militares es un desafío importante.

En 1818, encontrándose el Director Supremo en campaña en el sur, el gobierno delegado “tuvo a bien declarar que los Gobernadores Intendentes tuviesen el grado de Coroneles de Ejército por el tiempo de su gobierno”³²². A su retorno el Director solicita al Senado derogar dicha orden:

“En el día conviene economizar los grados militares... para lo sucesivo, ningún empleo civil debe tener distintivo militar, temporal ni perpétuo, a ménos que recaiga en persona que lo sea de profesion, pues a los militares no debe obstar el servicio en los empleos civiles i políticos para el goce de su grado i fuero, ni para los ascensos a que sean acreedores segun sus méritos...”³²³.

La intención del Senado era bastante clara, dotar de estatus militar a las autoridades civiles, intentando ajustar el escalafón militar con el de la administración interior del gobierno. El hecho de que el grado se identificara al cargo y no a quien lo detentara es significativo. La respuesta de Bernardo O’Higgins puede leerse como una defensa del estatus militar, pero, asimismo, busca marcar una separación entre el mundo civil y el militar, que efectivamente se rigen por códigos y reglamentos distintos (en lo que concierne, por ejemplo, a los ascensos y derechos). No obstante, el hecho de que se mantenga abierta la posibilidad de que un militar sea nombrado para un cargo civil muestra que es el cargo civil el que debe buscar legitimidad por sí mismo. En última instancia el Senado responderá:

“Examinados los fundamentos i reflexiones en que V.E. apoya aquella solicitud, se ha acordado que en el caso que los Gobernadores de Provincia en el Estado sean militares, lo sirva cada uno con el grado que tenga, i recayendo en paisanos sea sin distintivo alguno militar, temporal ni perpétuo”³²⁴.

En el tema de los nombramientos vuelve a resurgir el problema de la diferenciación entre esfera civil y militar. En un oficio al Senado, en octubre de 1818, el Director Supremo manifiesta sus resquemores frente a un artículo de la Constitución que sanciona el nombramiento de los empleados subalternos. Este artículo estipulaba que los nombramientos debían hacerse a consulta de los jefes respectivos y publicarse con ocho días de anterioridad. El Director estima que “el artículo enunciado es en parte inverificable respecto del ramo militar”, puesto que va contras las lógicas internas de cómo opera el mundo castrense³²⁵. Por su parte, el Senado se cuestiona si “¿se aplicará la disposicion de este artículo tambien a la provision de empleos militares?”³²⁶.

³²² “Sesión del 19 de noviembre de 1818”, pp. 80-81.

³²³ *Op. cit.*

³²⁴ Con este decreto se derogan los anteriores, *op. cit.*

³²⁵ “Oficio del Director Supremo al Excelentísimo Senado, 30 de octubre de 1818”, p. 35.

³²⁶ “Sesión del 31 de octubre de 1818”, p. 33.

Los reparos del Ejecutivo y del Senado muestran que no es posible aplicar una misma legislación al mundo militar y a la administración civil. Es cierto que los militares son empleados del gobierno, pero con características particulares propias al ejército, y por ello no se puede englobar bajo el mismo concepto de administración a un empleado civil que a un soldado.

Al ser la guerra una realidad cercana, este proceso de diferenciación no resulta fácil. En febrero de 1818, nueve meses antes de la situación arriba descrita, el Director Supremo dicta un decreto llamando al servicio militar a todos los empleados públicos, dada la inminencia de un ataque enemigo. Los abogados, relatores, procuradores, escribanos de gobierno, del cabildo, de la Cámara de Justicia, los receptores, los empleados de todas las oficinas de Hacienda, Consulado y minería,

“eseptuando solamente los empleados en las Secretarías de Estado, Tesorería de Hacienda i Administracion de Correos que deberán llevar una papeleta dada por sus respectivos jefes. El que contraviniere este decreto perderá a la primera infraccion sus empleos...”³²⁷.

En primer lugar, cabe destacar que se exceptúa a los funcionarios imprescindibles, los que podrían considerarse el corazón de la administración civil. Por otra parte, aunque el servicio militar tendría su equivalente en las milicias coloniales, con el antecedente de que ahora la guerra es más real (las milicias cumplían principalmente labores de policía), la participación de los empleados públicos en un batallón al mando de un oficial del Ejército implica una adaptación y sumisión al estatus militar. Y, por último, resulta curioso que en el mismo decreto el lenguaje cambie, pasando de mencionar como “empleados públicos” a quienes luego son nombrados como “nuevos militares”, “todos los nuevos militares a quienes comprende este decreto...”³²⁸.

El entramado que vincula a la esfera civil y militar se observa también en las denominaciones que tienen las nuevas autoridades. En la Constitución de 1818, el jefe del Poder Ejecutivo, el Director Supremo del Estado, tendrá tratamiento de “Excelencia” y sus honores serán los de Capitán General del Ejército “conforme a las ordenanzas militares”³²⁹. Por su parte, el gobierno de las provincias estará a cargo de los gobernadores-intendentes, quienes, a su vez, serán secundados de tenientes-gobernadores. Si bien esto no resulta tan novedoso, pues es sabido que los escalafones de la administración civil tomaron su modelo de la jerarquía militar, dada la historia particular del territorio, la desvinculación de los militares del gobierno será un proceso muy lento, si es que podemos decir que en algún minuto esto se logró con plenitud.

³²⁷ Se llama al servicio militar a todos los empleado públicos, Santiago, Febrero 6 de 1818. Firman Luis de la Cruz y Miguel Zañartu (secretario interino de guerra), *Boletín de leyes y decretos de gobierno, 1810-1818*, tomo 1, p. 248.

³²⁸ *Op. cit.*

³²⁹ Constitución de 1818, título IV, del Poder Ejecutivo, capítulo 1, artículo 4º.

La documentación muestra que durante los primeros años, cuando el proceso de construcción estatal se halla en sus inicios, el gobierno, y lo que podríamos considerar su administración civil, se encuentran dominados por el influjo que ejercen los militares. Además de controlar la cabeza del Ejecutivo y el Poder Legislativo (de forma indirecta, ya que los senadores son nombrados por Bernardo O'Higgins), el Director Supremo nombrará a militares y soldados en distintos puestos y ámbitos de la administración pública. Estos nombramientos obedecen a distintas razones: buscan premiar méritos y lealtades, son una solución para desmovilizar las tropas y un instrumento para afianzarse en el poder. La práctica de los nombramientos directos por designación del Jefe de Gobierno busca suplir los vacíos que dejó la guerra, producto de la huida o destitución de muchos españoles peninsulares; sin embargo, incide directamente en un fuerte control de la administración.

El proceso de organización de una burocracia implica la creación de un espacio de poder civil al interior del gobierno, la injerencia del mundo castrense complica las cosas. Mencionamos que el poder simbólico de los líderes independientes proviene de su participación en la guerra de independencia, son los héroes, y por ello no se cuestiona que tomen las riendas en la dirección del gobierno. Pero cuando se busca asentar la legitimidad de una burocracia civil, el nombramiento de militares es un problema, dada su doble vinculación como funcionario (en relación con la proveniencia de su legitimidad, y a las lealtades y jerarquías a que obedece).

FUNCIONARIOS Y HACIENDA.

DESAFÍOS, TENSIONES Y CONFLICTOS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La organización de la Hacienda tiene un papel fundamental en el proceso de construcción estatal, ambos procesos van de la mano y se retroalimentan, y en los hechos se puede constatar que mientras no se resolvió la crisis económica y organizó sobre bases duraderas esta rama del gobierno, la inestabilidad política fue un flagelo constante. Que las tensiones sociales, los intereses económicos y los conflictos políticos tuvieran un efecto directo en la prolongación y no resolución de la crisis económica es un factor innegable, no obstante, la imbricación de los dos fenómenos es, a nuestro juicio, evidente. Las finanzas son el nervio de la guerra y en este sentido también de la organización del Estado.

En torno a este punto las palabras de Marcello Carmagnani son claras:

“las burocracias modernas no nacen de la dimensión política, sino que nacen de la dimensión fiscal; este es un dato importantísimo y que no hay que olvidar nunca”³³⁰.

³³⁰ Carmagnani, “Las experiencias...”, *op. cit.*, p. 382. Luis Jáuregui sostiene por su parte que es en el marco de la centralización de las finanzas de Nueva España que nace el funcionario

La estructura del departamento de Hacienda hereda de la administración colonial una organización compleja, con una reglamentación y jerarquía particular. Al igual que durante el período colonial, esta rama de gobierno será rápidamente el objeto de atención y de consecuentes reformas.

La Real Hacienda constituía una enmarañada trama en la que se superponían diferentes modelos, producto de las continuas reformas que a lo largo de la Colonia buscaron hacer la recaudación más eficiente (las numerosas reformas administrativas, nuevos reglamentos y visitas generales son una muestra de ello). Por otra parte, las instituciones que la componían y el cuerpo de funcionarios ligados a ella se regían por reglamentos propios, que en algunos casos sirvieron de ejemplo al resto de las esferas de la administración civil. Un último aspecto crucial es que, dejando al margen el caso de correos, las oficinas de la Real Hacienda constituían una red presente en todo el territorio de la monarquía.

Si se tienen presente los tres factores antes mencionados, se comprende por qué una vez alcanzada la independencia una de las labores más apremiantes será la organización de la hacienda. Si a esto sumamos la crisis económica que desencadenó la guerra, cuyas consecuencias fueron desastrosas para el erario, resulta evidente que uno de los primeros objetivos sea reconstruir las finanzas y organizar este departamento. La cantidad de legislación y reglamentos que se destinan a ello son solo un ejemplo del empeño que ponen las autoridades en esta tarea. No entraremos acá a discurrir sobre este tema, que abordamos en otro capítulo, pero sí intentaremos ver cómo en la configuración de la hacienda se observan las problemáticas propias al proceso de construcción estatal y conformación burocrática que hemos señalado.

Respecto a la creación de una esfera civil en la administración gubernamental, con todas las tensiones que este proceso implica, las oficinas de aduana son un espacio ideal para observar el problema de la delimitación de funciones.

Las características de muchas de las oficinas, y en particular de los resguardos cordilleranos, hacen de estos espacios un lugar en el que las funciones de policía y vigilancia –del tránsito o depósito de mercancías– puedan asemejarse a las de un establecimiento militar o de control, los límites no son claros. Todas las aduanas cuentan con un resguardo. Este se compone de un militar a cargo de un grupo de soldados, quienes tienen por misión la custodia de las mercaderías que circulan o se almacenan allí, y por sobre todo, deben vigilar y evitar el contrabando. Según la locación, el resguardo cuenta con guardas de a

propiamente tal, diferenciándose de los anteriores oficiales reales. Las características serían que ahora son elegidos por alguna forma de concurso (primando así el mérito y la capacidad), que su formación se realiza al interior de instituciones reconocidas, y que existe un reglamento que guía sus actividades profesionales. Véase Luis Jáuregui, “Del intendente al comisario: la herencia novohispana en la administración fiscal mexicana”, p. 228.

caballo, marineros y botes. Pese al carácter señalado, esta institución depende del departamento de Hacienda, quien cubre su presupuesto.

El personal de los resguardos representa un porcentaje significativo de los empleados de hacienda, lo que repercute en un presupuesto elevado. Para poner un ejemplo, en 1824 el presupuesto de aduanas y resguardos representa el 44,9% del total asignado al ramo de Hacienda.

Los conflictos que se viven entre los comandantes de resguardo y los administradores de aduana ejemplifican, a su vez, la confrontación constante entre la esfera civil y la militar. Estos conflictos siempre resultan embarazosos, dado que cada parte recurre a las autoridades de su jerarquía, que buscan influir en el ministro de Hacienda. Este secretario debe dirimir por una de las partes, buscando siempre mantener el equilibrio, puesto que una aduana sin resguardo resulta impensable.

En 1818 Rafael Correa de Saa expone bien el criterio que justifica la separación entre ambas instituciones (resguardo y aduana de Valparaíso en este caso particular):

“¿que no sabe el administrador el enlace que entre si tienen las funciones de la comandancia con las de aquella Aduana para el caval desempeño de ambos cargos? ¿que no conoce que la seguridad de los intereses publicos ha exigido tomar medidas entre la Aduana y Comandancia de modo que reciprocamente se impidan los abusos de uno y otro ministerio llegando al extremo de hacer independiente las comandancias de las aduanas generales, a fin de que la dependencia no pueda ocasionar condescendencias perjudiciales a los intereses del Estado?...”³³¹.

A comienzos de febrero de 1833, a pedido del ministro de Aduana de Valparaíso, apoyado por el gobernador Diego Portales, se nombra a Tomás López como teniente accidental del resguardo de Valparaíso. El gobierno aprueba dicho nombramiento. No obstante, dos meses después el Gobernador escribe manifestando que Tomás López no cumple con los requisitos para desempeñar las funciones de su cargo por no contar con un caballo. A su comunicación se adjuntan las del ministro de la Aduana y la del comandante del resguardo, ambas señalando este problema. Por su parte, el ministro de Aduana señala que “haviendo intimado” a Tomás López sobre las funciones de su cargo, como eran las rondas,

“ha respondido, que con el sueldo que goza de 50 pesos no tiene como comprar caballo, ni menos como mantenerlo, pues a los guardas de a

³³¹ Informe de Rafael Correa de Saa, en respuesta a la carta de José Manuel Astorga (interventor de la Aduana de Coquimbo) al Director Supremo, 3 de agosto de 1818, Ministerio del Interior, vol. 9, f. 248.

caballo se les pasa un sobresueldo para esta mantencion; y que siendo asi está muy pronto a verificarlo”³³².

Por este motivo, el Gobernador solicita que se le atribuya una asignación extra.

La respuesta del director de la Comisión General de Cuentas (nuevo Tribunal de Cuentas) pone en evidencia el conflicto que origina el nombramiento y solicitud.

“El Comandante del Resguardo de Valparaíso, es el inmediato responsable al desempeño de los deberes de la Comandancia. A él le es inherente hacerse presente si los empleados que están bajo su inmediata disposición desempeñan o no sus encargos; si tienen o no aptitudes para ello, y si el servicio no puede llenarse por falta de Guardas, o si hay sobrante de ellos.

Bajo estos inequívocos principios es notable que el Contador de la Aduana de Valparaíso se haya presentado pidiendo que el Guarda de apellido D. Tomas Lopez ejerza funciones de Teniente, por las más atenciones del Resguardo con los Buques destinados a cuarentena. Esa necesidad, o urgencia, la debió representar el Comandante del Resguardo, por el conducto de la Aduana pues por no haberlo hecho, ha quedado un vacío, que hace claudicar el orden de la Administración, después de dejar en descubierto el Comandante, y no aparecer por el orden legal, la precisión del nombramiento de Lopez”³³³.

Y continúa drástico,

“No son estas excesivas delicadesas, del que informa. Son deseos de llevar los asuntos de la Administración de hacienda de un modo uniforme, y consonante con las Leyes, para que estas no dejeren en perjuicio Fiscal.

Lo espuesto no podrá contestarse, que si el Comandante no representa, la ineptitud, o falta de empleados, será preciso, que el servicio, quede desatendido. En tal caso al Jefe inmediato, o la autoridad Pública que se halla a la frente de la administración, corresponde requerir a ese Jefe por su omisión, hasta el extremo de proesarle. Este es el remedio para esos males”³³⁴.

Este caso ilustra las complejidades que implica el proceso de burocratización. La superposición de jerarquías y la delimitación imprecisa de funciones son justamente impedimentos al buen funcionamiento de un cuerpo burocrático. Por otra parte, las distancias que se observan entre lo que dicta el reglamento y lo que se ejecuta en la práctica, muestra las dificultades que impone la realidad local a este proceso. Desde esta perspectiva, las instituciones de hacienda –y en particular las aduanas–, son espacios privilegiados para ver

³³² AMH, vol. 113, s/f.

³³³ *Op. cit.*, 22 de abril de 1833, firma Rafael Correa de Saa, s/f.

³³⁴ *Ibid.*

cómo se desarrolla la burocratización. La dualidad civil-militar y la circulación de dinero (entre otras características), atraen desde temprano la atención de las autoridades, que buscan reglamentar, jerarquizar, ordenar; en fin, *burocratizar* estos espacios claves de la administración.

El estudio de la conformación de la burocracia al interior de la institucionalidad de hacienda nos permite abordar otro tema clave: la construcción de la legitimidad del papel de funcionario. Los empleados de hacienda contaban, en efecto, con una tradición de legitimidad y una independencia de acción particular, que en cierta medida se hereda de la administración colonial a la republicana. En el período colonial la única autoridad que podía intervenir en la administración de hacienda en calidad de superintendente de finanzas era el Virrey. Sin embargo, la autoridad del Virrey era lejana, y esta función era otra más de las múltiples que se delegaban en su persona. Por ello, y como señala Michel Bertrand:

“la existencia de un cuerpo administrativo especializado y distinto del resto del aparato administrativo colonial garantizaba una real libertad a la *Real Hacienda*”³³⁵.

Además, los oficiales de hacienda estaban regidos por una legislación particular que regulaba los vínculos que podían o no establecer con las elites locales. En teoría, las prohibiciones que afectaban a dichos funcionarios eran más restrictivas que las del resto de la administración (aunque como se verá, en la práctica esto se respetó muy poco). El carácter particular de esta rama de la administración colonial se observa, asimismo, en el máximo tribunal de Hacienda, el Tribunal de Cuentas, que representaba un papel institucional paralelo a la Real Audiencia, con quien se competía en jurisdicción. Demás está decir que los miembros de ambas instituciones gozaban de un estatus importante al interior de la sociedad local.

Cabe resaltar que, si bien los oficiales de hacienda eran poco numerosos, su importancia es tal que tras la guerra de independencia no podrán ser llamados a retiro sin justificación, a no ser que hayan expresamente mostrado su oposición al nuevo régimen³³⁶. Por último, su legitimidad proviene de la posición privilegiada en que se hallan respecto al manejo de los recursos. En la correspondencia son frecuentes las quejas frente a los abusos de los empleados de aduana, quienes favorecen o hacen vista gorda a conocidos o familiares en el cobro de ciertos derechos.

³³⁵ Michel Bertrand, *Grandeur et misère de l'office. Les officiers de finances de Nouvelle-Espagne XVIIe-XVIII siècles*, p. 60 (original en francés, traducción de la autora).

³³⁶ El primer ministro de Hacienda, Hipólito Villegas, al establecer una nueva planta de empleados señala expresamente este problema. No puede despedir a los empleados sin motivo puesto que éstos “se asilarán de que estaban en actual servicio, y no había un motivo para dejarles fuera sin colocación”. Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 20 de agosto de 1817, en AVM, vol. 95, ff. 39.

*La movilidad al interior de Hacienda.
El surgimiento de carreras de funcionarios
y la estructuración paulatina del departamento*

En abril de 1817, Andrés Escala, antiguo oficial de la aduana de Mendoza, se dirige al gobierno solicitando la plaza de comandante del resguardo de los Andes. Las razones que argumenta son el haber venido en calidad de comisario accidental del Ejército de los Andes, y que pidiendo su retiro se le obliga a quedarse en el país³³⁷. El gobierno acepta su solicitud, aunque más adelante veremos que ya se había nombrado a un comandante en ese puesto. A Andrés Escala se le mantiene como guarda de dicho resguardo.

Al igual que Andrés Escala, los combatientes desmovilizados que van a incorporarse en la administración del gobierno, y particularmente en la de hacienda, son numerosos. Como fue mencionado, el departamento de Hacienda, aunque en estado de crisis económica continua, cuenta con instituciones y una organización interna mayor a cualquier otro departamento de gobierno. La guerra podía desarticular todo, pero era necesario seguir acuñando y recolectando impuestos con que financiar las campañas.

El nombramiento de Andrés Escala en el resguardo de los Andes, ilustra que la movilidad al interior de las instituciones de hacienda no afecta solo a los puestos directivos y altos niveles de la administración (jefe de la aduana, contador mayor del Tribunal de Cuentas, o de tesorerías, o comandantes de resguardos de la aduana). En las líneas siguientes se verá –al analizar la carrera de los empleados del Tribunal de Cuentas–, que en este departamento se observa desde temprano el desarrollo de carreras administrativas.

Por otra parte, los presupuestos y hojas de servicio de las instituciones de hacienda muestran que existe un número mayor de empleados de rango medio (funcionarios que se ubican por debajo de los cuadros superiores y que, por lo general, corresponden al rango de los oficiales segundos y secretarios), lo que refleja una estructura más compleja del cuerpo burocrático vinculado a estas instituciones. Cabe destacar que esta clasificación de “rangos medios” no responde a una estratificación formal, puesto que se está organizando la burocracia y es complejo aplicar un mismo modelo a toda la administración civil.

Podríamos considerar que la posibilidad de ascender dentro de una institución es un índice del nivel de burocratización existente al interior de la misma. Y en efecto, la generación de un cuerpo de funcionarios con consciencia de serlo y que gozan de privilegios y deberes, con una jerarquía establecida y respetada por las autoridades externas indican un fenómeno de reglamentación. El departamento de Hacienda es el escenario de un proceso de jerarquización y burocratización más fuerte que el resto de las ramas de la administración en la misma época (como se verá en el último capítulo, el

³³⁷ AMH, vol. 19, fj. 37, Santiago, 12 de abril de 1817.

departamento de Hacienda contó siempre con un número elevado de personal y una fuerte jerarquización).

El Tribunal de Cuentas es una institución aventajada para observar cómo opera la jerarquización al interior de esta rama de gobierno. Justamente, una de sus particularidades frente a otras instituciones, es que no se ve afectado por nombramientos directos mediante leyes y decretos, como es el caso de las distintas oficinas de aduanas. Dadas las competencias necesarias para ejercer las funciones del Tribunal, sus empleados o, bien, ingresan desde los puestos más bajos de la escala jerárquica, o adquieren la experiencia en otras instituciones de hacienda para luego desempeñarse allí.

Como se mencionó, esta institución es fundamental para el buen manejo de las finanzas, por ello es objeto de tempranas reformas y de una atención especial por parte de las autoridades. Respecto a sus funciones, es un órgano fiscalizador y consultivo, por lo que sus empleados cuentan con un *savoir faire* muy valorado. El cuerpo de empleados del Tribunal constituye por ello una elite al interior del departamento de Hacienda, como se verá a través del análisis de las hojas de servicio de dichos funcionarios³³⁸.

Cuadro N° 32
HOJAS DE SERVICIO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS,
FEBRERO DE 1826

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio en el Tribunal</i>	<i>Edad</i>	<i>Años de servicio</i>
Francisco Solano Briceño	contador mayor	1793	56	36
Juan Miguel de la Fuente	oficial mayor 1 ^o	1814	35	13
Ramón Argomedo	oficial 2 ^o de la 1 ^a mesa	1820	30	10
Pedro Beytia	oficial 2 ^o de la 2 ^a mesa	1820	41	7
Lorenzo Guzmán	oficial 2 ^o de la 3 ^a mesa	1818	30	7
José Antonio Castro	oficial 2 ^o de la 2 ^a mesa	1818	46	23
José Novoa	oficial auxiliar	1820	30	5
Victoriano García	oficial auxiliar	1769	72	56
Juan de la Cruz Echevers	oficial archivero	1785	55	41
Juan José Vargas	oficial 1 ^o mas antiguo	1814	45	22
Juan Antonio Bello	oficial 1 ^o de la 2 ^a mesa	1821	48	26
José A. Villalon	oficial agregado	1820	32	5

FUENTE: AMH, vol. 68 s/fj.

³³⁸ Las hojas de servicio eran documentos utilizados ya en tiempos de la administración colonial, y contenían toda la información posible sobre la carrera del funcionario en cuestión (nombre, apellido, edad, estado civil, lugar de nacimiento, cargo, años de desempeño en la administración, año en que se inició en la institución, comisiones en que ha participado, y una evaluación personal de su jefe máximo). Las hojas de servicio del Tribunal de Cuentas se encuentran en AMH, vol. 68.

En primer lugar, cabe señalar que la columna del cuadro referida al tiempo de servicio, corresponde a los años trabajados en alguna institución de gobierno, colonial o independiente. Según consta en las hojas de servicio (resumidas en el cuadro), en la mayoría de los casos las carreras de los empleados se restringían a las instituciones de hacienda, no obstante algunos iniciaron su carrera en otras áreas, como la secretaría de gobierno.

De los doce empleados que figuran en la nómina, solo tres de ellos se mantienen en el puesto desde antes de la Independencia, aunque la mayoría cuenta con más de diez años de servicio en la administración. La mitad lleva más de veinte años de carrera, un tercio entre cinco y diez años, y los restantes dos se ubican en la franja sobre diez años de servicio. Esto muestra la mencionada movilidad que existe al interior de la administración, pues, aunque pocos han hecho carrera en el Tribunal, sí provenían de otra institución de gobierno.

Otro aspecto que destaca es la juventud de los empleados, cinco no pasan la barrera de los treinta y cinco años, un tercio se encuentra en la cuarentena, dos en los cincuenta y una excepción de setena y dos años representada por un oficial auxiliar. Las reformas de que ha sido objeto el Tribunal explican en parte la juventud de su planta, en cuanto a edad y tiempo de servicio³³⁹.

En relación con la carrera de los empleados, cinco comenzaron como oficiales auxiliares, entretenidos o meritorios en el mismo Tribunal de Cuentas (Lorenzo Guzmán, José Novoa, Victoriano García, Juan de la Cruz Echeverz y José Antonio Villalón).

El contador mayor, Francisco Solano Briceño, comenzó su carrera como oficial auxiliar de las temporalidades jesuitas en 1791. Dos años después se integró al Tribunal de Cuentas como oficial auxiliar, y permanece en esta institución hasta su muerte en 1827. El suyo es un claro caso de carrera al interior de la administración, con ascensos graduales hasta llegar a ocupar el puesto más alto de la institución, contador mayor. Como señala su viuda al solicitar un montepío en 1829:

³³⁹ El Tribunal de Cuentas será objeto de una temprana reforma, en 1820. En palabras del Director Supremo, esta institución “debe ser el eje principal, que debe dar movimiento regular i uniforme a esta complicada máquina (de Hacienda)”. Uno de los aspectos a que pone atención la reforma es a la planta de los empleados: “será preciso entresacar de todas las oficinas de Hacienda empleados de las cualidades que se requiere para componerlo, i quizá convenga llamar ciudadanos sin ejercicio. En ambos casos no creo se falte al art. 11 tit.4º cap. 1º de la Constitución Provisoria, que recomienda la escala de antigüedad i servicios; porque ni esto rije cuando se trata de una reforma jeneral, ni los jefes de oficinas pueden tener otra escala que a un Tribunal mayor en su respectivo ramo; de lo contrario quedarían estacionados sin estímulos i privadas las oficinas i tribunales de los conocimientos prácticos que deban llevarles. La órden de 18 de octubre de 1792, que bajo el Gobierno español recomendó la escala, jamas pudo observarse, i así es que por otra de 22 de mayo de 1794 se declaró deberse entender aquella sin perjuicio de otros empleados de mayor mérito, tal vez preferente al que hacerse en las oficinas i que sean mas acreedores de sus servicios, o por la clase de empleos que hayan desempeñado, mucho mas si gozan sueldo sin destino. Sobre todo los empleos deben darse, no al que mas ha hecho, sino al que mejor puede desempeñarlos. Los retiros con sueldo, las jubilaciones, son premio a los primeros, i esto los resarcen los segundos con el buen cumplimiento de sus deberes”. “Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado, Santiago 15 de mayo de 1820. Ley sobre organización del tribunal de cuentas”, p. 72.

“El dilatado tiempo de servicios de mi esposo me recomienda con especialidad. Su exactitud i honor no se puede poner en duda a presencia de la hoja de servicios que obra en el espediente que en forma acompaño, i de la rigurosa escala que sufrió en sus ascensos”³⁴⁰.

Si descendemos en la jerarquía, Juan José Miguel de la Fuente, oficial mayor primero, comenzó su carrera en la secretaría del gobierno en 1813, y un año después se integró al Tribunal de Cuentas, donde comienza rápidamente sus ascensos. Además de desempeñarse en el Tribunal, prestó servicios como oficial de la comisaría de marina y tesorero de la misma, y en ajustes que se realizaron a las cuentas de la Escuadra Nacional.

José Ramón Argomedo, por su parte, se inició como guarda vista de la Casa de Moneda durante cinco años, al tiempo que era escribiente de la superintendencia. Ingresó al Tribunal como oficial de la segunda mesa.

El oficial Pedro Beytia se desempeñó de entrada como auxiliar en la Tesorería general durante dos años.

José Antonio Castro, a su vez, comenzó como oficial meritorio de la contaduría de la Renta de Tabacos, donde realizó una carrera ascendente durante dieciséis años. Cuando se realiza su traslado al Tribunal se le respeta la jerarquía y pasa manteniendo el cargo de oficial segundo.

Juan José Vargas, oficial primero más antiguo, comienza su carrera como oficial mayor en la escribanía de gobierno, y cuenta con una trayectoria más movida que el resto de sus compañeros. Desde el puesto de oficial pasa a desempeñarse como guarda de la Renta de Tabacos, asume el cargo de oficial de la misma y luego aparece como amanuense en el Tribunal de Cuentas. Durante este período se produce la guerra de independencia y deja de servir durante el tiempo de la llamada Reconquista. Una vez afianzada la causa de la independencia vuelve al Tribunal ascendiendo en la jerarquía de la institución, con un intermedio de tesorero interino en la aduana de Valparaíso. Este caso resulta particular puesto que casi no hay alusiones a los años de la guerra en las hojas de servicio.

Por último, Juan Antonio Bello, ingresa como meritante en la Aduana de Concepción en 1791, y realiza en su interior una carrera con ascensos hasta 1814. Sus servicios se reanudan recién en 1821, cuando ingresa al Tribunal como oficial primero en la mesa de aduana.

Sobre la procedencia de los empleados, salvo Victoriano García, natural de Andalucía, y Juan de la Cruz Echeverz, de Buenos Aires, el resto son naturales del territorio (seis de Santiago, uno de Concepción y otro de Talca). No es coincidencia que el único empleado mayor sea peninsular, el de carrera más antigua en la administración.

En 1839, producto de una nueva ordenanza del Tribunal de Cuentas (de mayo de 1838), se proponen por el contador mayor al gobierno los individuos

³⁴⁰ Letelier, *op. cit.*, tomo XVIII, p. 142

para llenar las plazas vacantes. El único de los empleados de la nómina de 1826 que se menciona es José Antonio Villalón, como oficial segundo³⁴¹. En 1843, en el reglamento interior para el servicio de la Contaduría Mayor, el mismo José A. Villalón figura como oficial primero. Como contador aparece José Novoa, quien ha realizado una carrera exitosa en la administración de hacienda y Lorenzo Guzmán, contador segundo³⁴². En este caso, las reformas institucionales que implica el mismo proceso de burocratización han repercutido en la carrera de los empleados del Tribunal, pero más importante aún, los acontecimientos políticos también inciden en dicho proceso. La guerra civil de 1829 supone cambios importantes en todos los niveles de la administración, puesto que hay una purga de los empleados que se identifican con el partido derrotado. La burocratización está sujeta a los vaivenes políticos.

El estudio de la carrera de los funcionarios del Tribunal de Cuentas muestra el grado de movilidad que existe al interior de la administración, y que en las instituciones de hacienda se puede “hacer carrera”. Sin embargo, el cuerpo de funcionarios de este organismo es un grupo particular, cuentan con un conocimiento técnico especial, acorde al papel central que representa el Tribunal como órgano fiscalizador de todo el entramado de hacienda. Si nos alejamos del centro (político y económico) y examinamos el funcionamiento de las oficinas de hacienda en una escala local, observamos las tensiones que supone el proceso de burocratización. El juicio contra los ministros de la tesorería de Valdivia, que se abordará a continuación evidencia algunos de estos temas.

*Tensiones en torno a la organización burocrática local.
El juicio contra los ministros de la Tesorería de Valdivia por malversación*



“Vista de Valdivia tomada desde la Isla Teja” [1836], en Gay, *Atlas...*, *op. cit.*, tomo 1.

³⁴¹ AMH, vol. 100, s/f.

³⁴² “Reglamento Interior para el servicio de la Contaduría Mayor”, en AMH, vol. 100, s/f.

El 11 de enero de 1828, en una correspondencia reservada, el gobernador intendente de Valdivia, Ramón Picarte³⁴³, se dirige al ministro de Hacienda para acusar el comportamiento de los ministros de la tesorería de Valdivia, Jaime de la Guarda y Víctor Gómez.

“Si a estos hombres se les advirtiese un mediano empeño en poseerse de su deber, y en mirar por los intereses del Fisco, confieso a V.S. ingenuamente, que no hubiese dado aquel, ni este paso, atendiendo a su patriotismo y honradez; pero como no hay ni uno, ni lo otro, me haría un criminal sino lo hiciese, conociendo por experiencia, los perjuicios que se le han irrogado al Fisco por su ignorancia y apatía”³⁴⁴.

En su parecer debe quitárseles el cargo: “por que aquí hay unos vichitos que quicieren tragarse al Fisco en el cuerpo y alma, por que alguna ves han dicho que son patriotas”³⁴⁵. Para lograr este objetivo propone que se mande a un examinador a estudiar *in situ* los problemas de dicha oficina, que pudiesen ser más graves de lo supuesto.

La acusación concatena la apertura de un expediente. Se elevan consultas a los tribunales e instituciones correspondientes, se toma declaración a testigos y a los acusados, y se consulta la opinión de las autoridades locales.

Si bien el caso finaliza con la solicitud de una visita a dicha tesorería, opinando que los ministros no son culpables de malversación, el paulatino desenvolvimiento del expediente nos ilustra sobre diversos aspectos:

- en primer lugar, el funcionamiento de las oficinas de hacienda y los problemas internos de su administración;
- en segundo lugar, las redes que se establecen entre los funcionarios y las autoridades locales (vínculos familiares, amistosos, enemistades);
- en tercer lugar, la trayectoria de los funcionarios provinciales que se desempeñan en esta oficina y
- finalmente, el procedimiento mediante el cual se levanta un expediente acusatorio muestra cómo se articulan las distintas instituciones de hacienda, desde las que operan en la escala provincial hasta las de mayor jerarquía.

³⁴³ Ramón Picarte participó en las campañas de la Independencia apoyando el movimiento revolucionario de José Miguel Carrera desde 1811. Tras un desempeño destacado en las distintas batallas de la Independencia, combatió en la llamada “guerra a muerte” entre 1819-1821. En 1826 ayudó a sofocar un motín en la guarnición de Valdivia, tras lo cual fue nombrado intendente de la ciudad. De reconocida tendencia liberal, en la guerra civil de 1829 fue partidario de Ramón Freire, por lo que fue dado de baja junto a los oficiales del ejército constitucionalista.

³⁴⁴ Oficio de Ramón Picarte al ministro de Hacienda, Valdivia, 11 de enero de 1828, “Expediente completo seguido contra los Ministros de la tesorería de Valdivia, por mala versacion e ineptitud”, en AMH, vol. 113. fs. 9-56.

³⁴⁵ *Ibid.*

Estos temas particulares, que a primera vista parecen nimiedades propias del funcionamiento cotidiano de una oficina fiscal, están en directa relación con el objeto tratado en este capítulo, vale decir, las problemáticas inherentes a la conformación de una burocracia gubernamental observadas a través del departamento de Hacienda. Por otra parte, aparecen elementos que abordaremos más adelante, como el caso de las relaciones sociales al interior de la administración.

La carta reservada que da inicio al expediente motiva un informe de la Contaduría Mayor y otro del fiscal, y así nos enteramos de que ésta es la segunda vez que dicho Gobernador se queja de los ministros. En efecto, en septiembre de 1827, “Deseoso de conocer los viveres que se habian consumido en esta provincia desde mi ingreso a ella”, y al tiempo comprobar que los ministros no se hallasen “al descubierto”, solicitó que le rindiesen cuenta. Los ministros le respondieron de palabra que no tenían obligación de rendirle cuentas a la intendencia, sino al Tribunal de Cuentas, por lo que Ramón Picarte demanda el aviso de la autoridad, para corroborar si en verdad este es el cauce correspondiente. Y de paso, señala que si las cuentas que enviaron los ministros al Tribunal no están al día esto no se debe a su descuido sino al de ellos³⁴⁶.

En la carta de respuesta al Gobernador, los oficiales sostienen que, aunque anhelan la pronta realización de las cuentas, los inconvenientes son numerosos: el largo tiempo que lleva esta tarea, la falta de manos auxiliares para realizar el trabajo y el desorden administrativo por el estado de guerra contra las montoneras realistas³⁴⁷.

Respecto a la pregunta sobre a quién le corresponde pedir estado de cuentas, la Contaduría Mayor responde:

“Los Jefes de la Administracion de Hacienda deben rendir sus cuentas a este Tribunal. EL es quien pribativamente ha de conoser de ellas con inhibicion de toda otra autoridad a no ser en los casos de apelacion a los Tribunales competentes”³⁴⁸.

El informe añade que los juicios de cuentas que siguen otro cauce quedan invalidados por ley.

No obstante, señala:

“Esto no objeta para que los Intendente por la potestad economica que les es inerente puedan pedir a los Jefes de oficinas las noticias y razones que juzguen combenientes en seguro de los intereses fiscales”³⁴⁹.

³⁴⁶ “Oficio del gobernador de Valdivia al ministro de Hacienda”, Valdivia, 27 de septiembre de 1827, en “Expediente completo seguido contra los Ministros de la tesorería de Valdivia, por mala versacion e ineptitud”, en AMH, vol. 113. fjs. 9-56.

³⁴⁷ “Oficio de los ministros de la Tesorería de Valdivia al gobernador”, en *op. cit.*

³⁴⁸ “Informe de la Contaduría Mayor”, Santiago 18 de octubre de 1827, firma Rafael Correa de Saa, *op. cit.*

³⁴⁹ *Op. cit.*

Una de las funciones del Gobernador es realizar una visita mensual a la tesorería, para examinar el estado de existencias, y si constata alguna falta está en el deber de pedir una razón de su consumo. Si las cuentas muestran fraude o malversación puede demandarles la reintegración. El contador mayor advierte, asimismo, que esta atribución puede ejercerla en los demás ramos de fiscales. Para finalizar, el informe destaca el “laudable celo” del Gobernador, afirmando que en efecto dichos ministros presentan sus cuentas con atraso y que ya han sido amonestados por el Tribunal de Cuentas.

El informe de la Contaduría será ratificado y enviado al Gobernador, quien, a su vez, lo presentará a los ministros de quienes obtiene una recepción favorable, si bien estos argumentan que entregarán las cuentas con algo de demora.

Hasta aquí, el expediente deja ver que los problemas entre el Gobernador y los ministros se deben a la delimitación poco clara y al desconocimiento de las funciones de cada cargo administrativo y las respectivas escalas jerárquicas. Sin embargo, veremos que las cosas se complican producto del segundo informe del Gobernador, aquel que motiva la apertura del expediente.

A raíz de esta nueva acusación, el contador mayor, a quien se le había solicitado su opinión, enumera los seis puntos señalados por el gobernador intendente:

“1º Esponer la insuficiencia de los Ministros de aquella Tesorería para el desempeño de su cargo.

2º, El poco interes y apatía en las obligaciones de su ministerio.

3º El perjuicio que por esto y por su ignorancia han irogado al Fisco.

4º Que atento a estas causas, combiene se les quite los empleos.

5º que aquella tesorería por sus pocas atenciones debe desempeñarse por un solo jefe.

6º Que para lograr uno y otro se mande un sugeto que los exmine, y tome cuenta y que segun el resultado se preoceda no a su relebo”³⁵⁰.

Esta vez la actitud del contador es recelosa de los motivos que aduce el Gobernador, ya que, a su juicio, la acusación es sorpresiva y no aporta pruebas que la justifiquen. Por otra parte, sostiene que si era sabida la incompetencia de los ministros correspondía iniciar un sumario.

Sobre el punto número cinco, destaca que justamente para evitar los abusos y asegurar los bienes nacionales es que en cada oficina fiscal deben desempeñarse dos ministros, para garantizar que en caso de ausencia o enfermedad de uno las labores no recaigan en los empleados subalternos. No obstante la sospecha frente al Gobernador, quien pretende eludir la responsabilidad pública de formar un sumario, el contador estima que dado el carácter oficial de la acusación debe procesarse a dichos ministros y enviar los documentos al

³⁵⁰ “Oficio del tribunal de cuentas al ministro de Hacienda”, en AMH, vol. 113, fs. 9-56, Santiago, febrero de 1828.

juez de letras de la provincia. Por último, sugiere que se demande una consulta a la Cámara de Hacienda de los tribunales.

El fiscal será de la opinión del contador, señalando que, aunque el oficio del Gobernador arroja sospechas de enemistad, por ser incompatible la honradez de los ministros con su poco empeño en defender los intereses fiscales, el gobierno no puede desentenderse de la acusación, y debe formarles causa³⁵¹. Por su parte, la sala de Hacienda de la Corte de Apelaciones aprueba el informe de la Contaduría Mayor y del fiscal, y cree indispensable que se les forme causa por el juez de letras de Valdivia³⁵².

Se abre, entonces, el sumario, y el juez de letras, don Judas Tadeo Urrutia, procede a tomar las correspondientes declaraciones. En primer lugar, pide por reservado al Intendente los datos que justifican su acusación. En el documento, el Gobernador volverá a señalar la ineptitud o falta de inteligencia de los ministros como posibles causantes de perjuicios al Estado.

“...por que no siendo posible que unos hombres que por su edad, y por que, jamas se bersaron en el manejo de la Hacienda Publica, pudiesen desempeñarlo debidamente: Ellos han tenido que ver el atrasado estado de la Tesoreria sin poderlo remediar porque sí y quizá sin albertir la negligencia entonces consiguiente”³⁵³.

El primer testigo que presenta declaración es José Ventura de la Fuente, oficial segundo y luego mayor de la Tesorería de Valdivia³⁵⁴. El oficial defiende la honradez de los ministros, pero previene “que sus conocimientos y actividad no lo han llenado del mismo modo”³⁵⁵. Como defecto cree que no poseen los conocimientos debidos para el desempeño de sus labores, ya que el peso recae sobre su persona, y en negocios de “arduidad” han debido solicitar ayuda externa. En última instancia, ante la pregunta de si el fisco ha resultado menoscabado por el desempeño de los acusados, responde que sí, aunque no de forma intencional, sino producto de la inexperiencia.

El segundo testigo es don Cosme de Arce, quien se desempeñó durante un tiempo en la Tesorería como oficial primero y segundo³⁵⁶. Su declaración

³⁵¹ Oficio del 14 de febrero de 1828, firma Montt, en AMH, vol. 113.

³⁵² Oficio de la Sala del Tribunal, marzo, 26 de 1828, firman Tocornal, Echeverz, Fuenzalida, Marzan, A. Cruz, en AMH, vol. 113.

³⁵³ Oficio del gobernador intendente al juez de letras, 4 de julio de 1828, n en AMH, vol. 113.

³⁵⁴ José Ventura de la Fuente (1783-1859), calificado como patriota tras la toma de Valdivia por Lord Cochrane, figura como oficial segundo y luego mayor de la tesorería, en 1820 es nombrado ministro tesorero por el presidente Francisco Antonio Pinto. Identificado con el movimiento político liberal, estaba a cargo del manuscrito del periódico *El Valdiviano Federal*. Véase Gabriel Guarda, *La sociedad en Chile austral antes de la colonización alemana, 1645-1845*, p. 425.

³⁵⁵ Declaración de José Ventura de la Fuente, 4 de julio de 1828, en AMH, vol. 113.

³⁵⁶ Cosme Pérez de Arce Henríquez (1800-1844). En 1820 fue propuesto como oficial segundo de contaduría a Bernardo O’Higgins por Jaime de la Guarda. Ejerció provisoriamente el gobierno

se asemeja a la del testigo anterior, aunque añade que los mismos ministros reconocían su falta de conocimientos para desempeñarse en el cargo, pues al ser nombrados en ese puesto habían señalado su incapacidad, poniendo como condición para aceptar el cargo, que se nombrase a dos oficiales subalternos³⁵⁷.

Finalmente se solicita el testimonio de Rafael Peres de Arce, hermano del testigo anterior, viceintendente de la provincia y antiguo oficial de la Tesorería. El testigo dice estar de acuerdo con lo expuesto por el gobernador intendente, pero, además, señala que el atraso en dicha tesorería, se debe a que “la guerra y revoluciones sucedidas, han ocasionado extraordinarios quehaceres”³⁵⁸.

Tras las declaraciones, el juez se dirige con el actuario y peritos a examinar los libros de cuentas de la tesorería; revisados, y “resultando informes algunas partidas de existencias sobre buenas cuentas”, los ministros solicitan el plazo de un mes para presentar el correspondiente estado mensual.

Cumplido el plazo, don Jaime de la Guarda, uno de los ministros acusados, es llamado a presentar su deposición³⁵⁹. Define su conducta como “pura e intachable”, y sobre sus aptitudes, advierte que, si bien no posee los conocimientos generales que demanda el desempeño de su cargo, cuando se ha visto limitado ha solicitado ayuda externa de las personas indicadas. Preguntado si por su falta de inteligencia se han perjudicado los intereses fiscales, señala:

“no estando dotado de todos los conocimientos generales para el riguroso desempeño de esta oficina, puede ser mui bien el que la falta de inteligencia en la expedición de algunos de sus negocios no hayan producido el resultado que de manos mas diestras debían esperarse”³⁶⁰.

de la provincia por ausencia del gobernador Ramón Picarte en 1826. Fue diputado por Valdivia en la Asamblea Provincial en 1826, y diputado por Osorno al 2º congreso constituyente de 1829. Junto a su hermano Rafael fueron editores del periódico *El Valdiviano Federal*. También fueron socios de la Compañía de Comercio y Cabotaje. Véase Guarda, *op. cit.*, p. 361.

³⁵⁷ Declaración de Cosme Peres de Arce, 4 de julio de 1828, en AMH, vol. 113.

³⁵⁸ Oficio de Rafael Cosme de Arce al juez de letras, Valdivia, julio 6 de 1818 en AMH, vol. 113.

³⁵⁹ Jaime Joaquín de la Guarda y Valentín (1771-1832), casado con Mariana de Larraín y Vargas. Subteniente del ejército a fines de la Colonia, es elegido regidor del cabildo en 1811, apoyando la causa independentista. Es vocal de la primera junta patriota de Valdivia. Perseguido, huyó a Santiago, donde es nombrado capitán de caballería. Fue apresado y tras un largo periplo que lo llevó a Perú, Concepción y Valparaíso, terminó junto a otros patriotas, exiliado en la isla Juan Fernández. Tras el triunfo independiente, fue nombrado miembro del Tribunal de Calificación y luego ministro de la hacienda pública y administrador de aduanas y correos de Valdivia. Ejerció interinamente el gobierno de la provincia en 1821. Retirado de la vida pública en 1828, retorna en 1830 a formar parte de la junta que reemplaza al Gobernador, puesto desde el cual ordenó levantar un censo de la provincia. Fue también propietario de uno de los seis estanquillos de la provincia y uno de los recaudadores del diezmo. Falleció ejerciendo la intendencia de la provincia. Véase Guarda, *op. cit.*, p. 217.

³⁶⁰ Declaración de Jaime de la Guarda, 2 de agosto de 1828, en AMH, vol. 113.

Producto del examen que realiza el juez a los libros de cuentas de la Tesorería, aparece una deuda. El deudor es Juan Nepomuceno López, administrador de intereses declarado en quiebra. El detalle es que a dicho individuo no se le había demandado una fianza. Preguntado sobre este tema, Jaime de la Guarda responde que los intereses adeudados por Juan Nepomuceno eran anteriormente administrados por la Comisaría de Marina, y desde ya el susodicho no contaba con fianza, por lo que al trasladarse su deuda a la Tesorería, tampoco se le exigió. Además, señala la buena conducta de Juan Nepomuceno, a quien se le toleró esta falta por ser el único sujeto que podía encargarse del negocio. Una vez fallido –relata el ministro– la Tesorería procedió al embargo de sus bienes y cobro de dos fianzas, con lo que se recuperó parte de la pérdida (de cinco mil pesos se recuperaron mil ochocientos treinta pesos).

Respecto del atraso e incumplimiento de deudas, Jaime de la Guarda sostiene que tienen origen en tiempos lejanos, y que dado el estado fallido de los deudores y al no divisar un medio por el que recuperar esos créditos, este trabajo se creyó infructuoso. Por otra parte, no se han vuelto a crear dichos expedientes, ya que los originales, enviados a Santiago, se perdieron. Por otra parte, destaca que a los rematantes de diezmos del año anterior que son deudores sí se les ha ejecutado, pese al problema de la falta de numerario para pagar el interés del dos por ciento anual que se les cobra.

El segundo ministro imputado es Víctor Gómez,³⁶¹ y su declaración, aunque más reducida, presenta los mismos argumentos que Jaime de la Guarda.

Tras las deposiciones de los imputados, el juez de letras nombra un agente fiscal, que recae en la persona de Bartolomé Valdevellano³⁶². En el informe que elabora, dice no descubrir perjuicio a los intereses fiscales por mala versación. Tocante al desempeño de los ministros, señala que por sus mismas confesiones se concluye que pueden haber resultado algunos gravámenes al erario, por la falta de conocimientos que se habría materializado en retrasos y demoras. Relativo a la quiebra e intereses pendientes del fallido José Nepomuceno López, sostiene que es el Tribunal de Cuentas la institución correspondiente para examinar y juzgar. No habiendo cargos claros ni solicitándose para este caso su directa intervención “nada puede decirse con propiedad”. Para finalizar argumenta:

³⁶¹ Vicente Gómez Fernández de Lorca (1769-1848). Importante comerciante y propietario; capitán de milicias, fue procurador del cabildo, alcalde y regidor en dos oportunidades. Fue también vocal de la primera junta de gobierno de Valdivia, y elegido el primer gobernador patriota en el cabildo abierto de febrero de 1820, cargo en el que fue confirmado por Lord Thomas Cochrane. Diputado por Valdivia en la asamblea provincial en 1826, y diputado en la misma asamblea en noviembre de 1829. Véase Guarda, *op. cit.*, p. 323.

³⁶² Bartolomé Valdevellano (1800-1854) fue capitán del ejército real, y avecindado en Valdivia. Tras la guerra de independencia y habiendo abjurado de su fidelidad al Rey, participa como regidor y procurador del cabildo.

En lo concerniente al agente fiscal, es auxiliar del fiscal en lo civil, nombrado por este en casos de justicias inferiores. Véase decreto publicado en la *Gazeta Ministerial de Chile*, Santiago, Sábado 9 de septiembre de 1820. N° 61, tomo 2, Archivo de Don Bernardo O’Higgins, tomo II.

“Dos objetos deven tenerse presentes en este expediente en favor del Fisco y son el Examen y juicio de la cuenta y rason que lleban los Ministros de la Tesorería de su cargo, y el reconocimiento de existencias por caudales y especies del Fisco y estado de sus deudas, practicando una Visita a tanteo”³⁶³.

El informe concluye que según los datos recabados en la última visita de la cual él dispone, no hay el menor indicio de fraude.

Si bien no hay una condena, el proceso a los ministros revela las tensiones locales que implica la organización y estructuración de la burocracia en la administración local. En las líneas que siguen nos detendremos en algunos de estos aspectos.

El proceso de burocratización en la escala local. Tensiones y problemáticas

El proceso a los ministros muestra dos aspectos clave en relación con el proceso de burocratización. En primer lugar, nos reenvía de nuevo a la discusión de los cargos *ad honorem* y la capacidad técnica para el ejercicio de un puesto. No contando con personal capacitado, las autoridades nombran como ministros contables a individuos que reconocen su incapacidad (aunque en cierta medida también se esconden tras este argumento). Los imputados son notables de la ciudad, han desempeñado otros puestos, pero están en el cargo por contar con redes de apoyo local y porque se encontraban disponibles. No hay un cuerpo de funcionarios capacitados que haya hecho carrera para llegar al puesto de ministro contador. En segundo lugar, las tensiones que se observan a lo largo del proceso tienen que ver con la estructura de un modelo administrativo muy centralizado. Las autoridades locales juegan así como engranaje entre la administración central y la realidad local.

El discurso sobre la capacidad aparece reiterado a lo largo del juicio, pues en lo tocante al manejo de la hacienda pública, las competencias para el ejercicio de un cargo y los conocimientos son indispensables. La queja del Intendente, aunque poco probada, no puede dejar de ser escuchada, tanto más si esta falta de conocimientos es causa de perjuicios al fisco, como señala Ramón Picarte en su acusación.

La necesidad de poseer competencias para desempeñarse como ministro de tesorería es reafirmada por los testigos, las autoridades y los acusados. Esta suposición evidente puede ser el motivo por el que de manera recurrente, y ante un nombramiento, la fórmula de “no encontrarse a la altura” o “no poseer los conocimientos suficientes” servía de justificación ante una posible acusación. Así, los testigos señalan que los mismos ministros habían declarado “verbalmente” no contar con las aptitudes necesarias³⁶⁴.

³⁶³ Informe del agente fiscal, Bartolomé Valdevellano, Valdivia, 19 de agosto de 1828, en AMH, vol. 113.

³⁶⁴ Oficio de Rafael Cosme de Arce al juez de letras, Valdivia, julio 6 de 1818, en AMH, vol. 113.

Podemos suponer que al menos uno de los ministros acusados, Jaime de la Guarda, sí poseía conocimientos en materia de administración de hacienda, puesto que además de los cargos de representación y administración de gobierno, era uno de los administradores de estanquillos y del diezmo de la provincia.

Ahora bien, si la acusación tiene un carácter indirecto –la falta de conocimientos “repercutiría” en un posible perjuicio al fisco– lo que sí constatan el Tribunal de Cuentas, el Gobernador y el juez de letras, es el atraso de las cuentas, práctica bastante habitual. A favor de los ministros está el hecho, señalado por el viceintendente, de que la Tesorería debió hacerse cargo de ramos antes administrados por la Comisaría de Marina, y de la guerra que afectó la provincia hasta 1821. Rafael Pérez de Arce lo menciona claramente:

“es consiguiente que haya atraso en las labores y atenciones de esta tesorería no solo por esta falta de inteligencia de sus ministros como se ha dicho, sino por que la guerra y revoluciones sucedidas, han ocasionado extraordinarios quehaceres”³⁶⁵.

Otro de los temas recurrentes es la falta de manos para realizar la cantidad de trabajo que tiene cada oficina. El testigo Cosme Pérez de Arce señala que dada esta situación ingresaron tres oficiales auxiliares, entre los que se cuenta él y su hermano. Según lo declarado por José Ventura, él es quien se llevaba la mayor parte del trabajo, por lo que no le extraña que los ministros no tengan los conocimientos ni capacidades necesarias.

Por último, dado que las acusaciones son más bien insinuaciones y lo único claro es el atraso de las cuentas, el agente fiscal demandará una visita a tanteo al Tribunal de Cuentas, recurso que ya había sido solicitado por el Gobernador. Vemos que no solo los ministros, sino que las instancias locales son incapaces de comprobar si existe un caso de malversación, ya que mediante el sumario ordenado y los informes de cuentas que solicita el juez de letras, solo se puede comprobar a simple vista la inocencia de los ministros. Es, entonces, necesaria la intervención de las instancias superiores (en este caso del Tribunal de Cuentas), lo que evidentemente hace más lento el proceso y dificulta una rápida resolución. Los límites de la administración local para dar solución al conflicto quedan claros.

Por otra parte, este caso muestra la subordinación de las instituciones locales frente al gobierno central. Las autoridades de Valdivia (Intendente y ministros de la tesorería) responden a jerarquías claras y establecidas (el Intendente responde directamente al Ejecutivo, al departamento de Interior, mientras que los ministros de la tesorería responden ante el ministerio de Hacienda). El Intendente no tiene injerencia directa en el control de los recursos

³⁶⁵ Oficio de Rafael Cosme de Arce al juez de letras, Valdivia, julio 6 de 1818, en AMH, vol. 113.

locales que maneja la tesorería. El proceso se realiza porque el Intendente recurre al ministro de Hacienda, y es esta autoridad la que demanda el parecer del Tribunal de Cuentas. Estimándose que pudiese haber un caso de fraude fiscal, es desde el ministerio que se solicita la intervención del juez de la provincia. Resulta indiscutible que esta articulación, además de ser fuertemente dependiente, pone trabas al buen funcionamiento de las instituciones locales. Sin embargo, el caso revela que efectivamente las jerarquías operan, incluso, en lugares remotos, y esto es un índice de que el proceso de burocratización se consolida.

Otro aspecto que demuestra los problemas que surgen de la centralización que supone el proceso de burocratización, tiene que ver con la gestión administrativa. Como mencionan los ministros, la dificultad en el cobro las cuentas y en la capacidad de procesar a los deudores, proviene justamente del extravío de los documentos enviados a la capital, éstos se pierden en el camino o no se tiene más noticia de ellos una vez que quedan en manos de las autoridades capitalinas.

Tan solo dos años después de abierto el expediente, la instauración del modelo conservador agudiza el proceso de centralización administrativa que ya reparamos en este caso. Las autoridades provinciales contarán con una autoridad más significativa en lo referido a la administración de la hacienda pública. Dadas las atribuciones del Presidente de la República en cuanto al control y manejo de los recursos económicos, sus lugartenientes –los intendentes– tendrán también esa función en una escala local.

Muchas de las tensiones que revela el juicio tienen que ver con la escala local. Los vínculos que existen entre los imputados y el acusador, los lazos sociales o de parentesco, o la circulación al interior de la administración, muestran otra faceta de cómo opera el cuerpo burocrático en el ámbito provincial. En efecto, una de las dificultades del establecimiento de una burocracia es la articulación entre la administración central y la local. El examen en detalle de algunos de estos aspectos nos ilustra cómo funciona este engranaje en la provincia de Valdivia.

Vínculos y trayectorias al interior de la administración local

Un estudio de los personajes implicados en el juicio revela que existen numerosos vínculos al interior de la administración de la provincia, entre los funcionarios de las oficinas fiscales y la intendencia. A través de relaciones amistosas, compadrazgos y vínculos familiares, se observa que los individuos forman parte de una red provincial que se ha ido tejiendo en forma paralela a la creación de un gobierno independiente y a la conformación de una burocracia local.

Dado lo somero del expediente que trabajamos, es difícil saber hasta qué punto estas relaciones repercuten en el caso estudiado, no obstante, algunas

autoridades lo vislumbran. El fiscal nacional, por ejemplo, consultado sobre la respuesta a la segunda carta que dirige el Intendente quejándose del comportamiento de los ministros, señala que dada la falta de pruebas, las acusaciones dan “sospecha de enemistad”³⁶⁶.

Empero, no contamos con mayores antecedentes sobre esta línea de argumentación, el gobernador intendente, Ramón Picarte, y el ministro contador, Jaime de la Guarda, son compadres. Este último es padrino de Hermógenes, el primer hijo de Ramón Picarte, y junto a su esposa Mariana Larraín, son padrinos de José Toribio, tercer hijo del Gobernador. Por otra parte, la hermana de Jaime de la Guarda, Encarnación de la Guarda, es la madrina de la primera hija de Ramón Picarte, Manuela de las Mercedes³⁶⁷.

Estos lazos denotan la amistad que debió existir entre ambos personajes, aunque un año después de que oficie de padrino de su tercer hijo, el Intendente denuncia a su compadre ante las autoridades. El tono siempre cauteloso de la acusación quizá proviene de ello, puesto que como señala el contador mayor, el gobernador de Valdivia solicita la intervención de terceros, buscando “no quedar mal con ellos” y “estar a cubierto”, en caso de que los ministros acusados resulten absueltos. Este carácter lleva al contador mayor a intimar a que “Obre el Gobernador publicamente que nada debe temer”³⁶⁸.

Las trayectorias políticas que siguieron ambos personajes en la segunda mitad de la década de 1820 quizá pueden explicar las diferencias surgidas entre ellos. Ramón Picarte se identificará claramente con el movimiento liberal, será fiel aliado del general Ramón Freire y formará parte de los oficiales dados de baja por el ministro Diego Portales tras la guerra civil de 1829. Mientras que su compadre, Jaime de la Guarda, que en 1828 se había retirado de la vida pública, tras la guerra civil, y contando con el apoyo de los conservadores, vuelve a ejercer como miembro de la junta de la provincia, desempeñándose también como gobernador.

Vínculos familiares relacionan al agente fiscal nombrado por el juez de letras, Bartolomé Valdevellano, con el ministro Jaime de la Guarda. Bartolomé Valdevellano está casado con María del Carmen de la Guarda Henríquez, sobrina del ministro contador³⁶⁹. Si estos vínculos influyen en su informe no lo sabemos, sus argumentos son similares al resto de los testigos: los ministros son hombres honrados y de buena fe, y si su falta de conocimientos ha causado perjuicios al fisco esto ha sido contra sus propósitos.

Entre los testigos también aparecen lazos familiares y de amistad. El primero, José Ventura de la Fuente, es un miembro activo del movimiento liberal,

³⁶⁶ Oficio del 14 de febrero de 1828, firma Montt, en AMH, vol. 113.

³⁶⁷ Manuela de las Mercedes Picarte nació en mayo de 1824; Hermógenes Picarte en mayo de 1825 y José Toribio Picarte en abril de 1826.

³⁶⁸ Oficio del tribunal de cuentas al ministro de Hacienda, firma Rafael Correa de Saa, Santiago, febrero de 1828, en AMH, vol. 113.

³⁶⁹ María del Carmen de la Guarda Henríquez (1819-1905), era hija de Vicente de la Guarda y Valentín.

y junto a los otros dos testigos, Cosme Pérez de Arce y Rafael Pérez de Arce, editan el periódico *El Valdiviano Federal*. Por su parte, Cosme Pérez de Arce fue nombrado como oficial segundo de contaduría por el ministro Jaime de la Guarda. Su hermano Rafael en tanto, con quien se desempeñó al tiempo en la tesorería de Valdivia, fue luego nombrado como viceintendente de la provincia, cargo que ejerce cuando se abre el expediente contra los ministros.

Los vínculos de amistad y de parentesco muestran que, si bien el proceso de burocratización supone una jerarquización y reglamentación que busca desarticular los espacios de relaciones y poder local, para generar una dependencia y lealtad vertical (hacia la cabeza de la institución o ministerio y hacia el centro administrativo y geográfico), el cuerpo burocrático local se estructura sobre la base de estos vínculos sociales. Los funcionarios son así un engranaje entre el gobierno y la provincia, entre la sociedad a la que pertenecen y en la que están insertos, y la administración gubernamental. La creación de una burocracia es un proceso doble, se impone desde arriba, pero también se articula desde abajo, y en su base se desenvuelve un cuerpo de funcionarios del lugar y emparentados. Desde una perspectiva analítica más general, este caso muestra un factor central del proceso de formación estatal: la conformación de la burocracia implica una articulación entre un poder externo y el control que ejercen las elites locales, articulación que pasa por la negociación.

Otra de las tensiones que supone la burocratización en este caso particular proviene de la delimitación imprecisa de funciones, producto de la movilidad. El recorrido realizado tanto por los ministros como por los testigos, muestra cuán fácilmente se mutaba de cargo en la administración provincial. De ser funcionario de hacienda, a trabajar en las oficinas del gobierno o a ejercer un cargo de representación política. Esto trae consigo una delimitación poco clara del quehacer inherente a cada espacio. Las fronteras son difusas, lo mismo que las jerarquías entre ramas distintas de la administración, como lo señala Rafael Correa de Saa en respuesta a la primera carta del gobernador intendente, sobre a quién deben rendir cuentas los ministros de la tesorería. Si constatamos que la mayoría de los empleados de hacienda en otro momento desempeñaron labores de gobierno o de representación, muchas de las cuales tienen entre sus labores el examen y control sobre el manejo de las finanzas, no resulta extraña la demanda del Gobernador que pide cuentas a los ministros de hacienda.

Esta delimitación confusa, que origina la primera queja del Gobernador, se refiere a la escala más baja de la institucionalidad de hacienda, puesto que entre las de mayor jerarquía se ve claramente cuál es el papel que cada quien desempeña en el curso del proceso. El Tribunal de Cuentas es la instancia superior en lo referido al examen y control de cuentas, esto no se pone en duda, como tampoco las competencias del contador mayor en materia consultiva. Tocante a esto último, las instancias del Poder Judicial operan como órganos consultivos, pero corresponde al Tribunal de Cuentas establecer la apertura de una causa, que entonces pasa a manos del juez civil de la provincia.

El ministro de Hacienda, por su parte, articula el engranaje de la administración gubernamental y el de la institucionalidad de hacienda, puesto que al formar parte del Ejecutivo, es también un superior del gobernador de la provincia, quien se dirige a él para los temas financieros, como se observa en este caso.

El análisis de los temas enunciados en la introducción del capítulo permite observar que el proceso de jerarquización y reglamentación de un cuerpo de funcionarios presenta numerosas tensiones, inherentes a la construcción del Estado. Las contradicciones entre el discurso y la práctica son recurrentes, priman la acomodación y el pragmatismo, buscando hacer frente a los nuevos desafíos que suponen una institucionalidad y una burocracia independientes. El tema de los cargos *ad honorem*, la construcción de un espacio de poder civil y la búsqueda de individualización ejemplifican estos retos. Durante mucho tiempo se mantienen vigentes dos lógicas, una más “moderna” y otra “tradicional”, heredada de la Colonia. La importancia del poder simbólico asignado a los cargos es uno de estos rasgos “tradicionales”, no obstante, vemos que al mismo tiempo se genera un discurso “moderno” sobre el servidor público. Por otra parte, la búsqueda por desarticular las relaciones colectivas asociadas a la burocracia colonial muestra las contradicciones del proceso.

En este sentido, la organización burocrática en el departamento de Hacienda resulta un lugar clave para observar dichas transformaciones. Con una estructura y jerarquía más clara, esta rama de gobierno se convertirá en un espacio civil de importancia. Sin embargo, la recomposición de las redes administrativas y la articulación de un cuerpo de funcionarios son desafíos complejos, como lo muestra el estudio sobre el Tribunal de Cuentas y el juicio a los ministros de Valdivia. Las relaciones sociales y vínculos familiares al interior de la administración son muy fuertes, el discurso sobre la competencia y capacidad se enfrenta así con una realidad distinta.

Finalmente, la acomodación y pragmatismo permiten que de manera paulatina se configure una burocracia, que se introduzca una nueva reglamentación y se desarrolle un espacio de poder civil al interior del gobierno. Los cambios son paulatinos y la distancia que separa el discurso de la práctica se mantiene por largo tiempo, como veremos en el capítulo siguiente. Pero a pesar de estos matices, sí se observa una jerarquización, reglamentación y crecimiento del cuerpo de funcionarios.

FUNCIONARIOS: REGLAMENTACIÓN, JERARQUIZACIÓN Y CARRERAS

Yo quisiera que los empleos buscasen a los sujetos, y no estos aquellos.
Hipólito de Villegas, ministro de Hacienda.

El corto aumento de empleados i sueldos que ofrece la nueva planta del Tribunal, debe calcularse por las ventajas que ha de producir al Erario. Mientras tenga el honor pesado, aunque glorioso, de dirigir esta república, evitaré la censura que se ha hecho a la España de ser una nación de empleados. Los mui precisos, íntegros i proporcionados a nuestra administración, solo tendrán cabida.

La península ha tenido siempre embrollada la Hacienda con su consejo supremos, su direccion jeneral, contadurías i multitud de tribunales mantenidos con el sudor americano.

Bernardo O'Higgins ³⁷⁰

En este capítulo nos detendremos sobre los aspectos más prácticos de la conformación de un cuerpo burocrático. Ya se mencionaron los problemas metodológicos y teóricos que enfrentamos a la hora de establecer definiciones sobre este tema, y las principales dificultades que presenta este objeto de estudio. En las líneas que siguen, el enfoque se centra en los detalles más particulares de la carrera de los empleados a partir de la ruptura con la Corona y en el lapsus posterior a la declaración de independencia. Se analizarán cuáles son los temas que se discuten en la reglamentación, los inconvenientes del día a día y la distancia que existe entre la legislación sobre funcionarios y la práctica.

Si bien la mayor parte de esta información proviene de las fuentes oficiales, constituciones, reglamentos, leyes y decretos sobre la organización y funcionamiento de las instituciones y sus empleados; buscamos establecer un diálogo con la información que contiene la correspondencia oficial y particular, en lo principal aquella del Ministerio de Hacienda, y que tiene el valor de develar la otra cara de la moneda.

Los principales temas que se repiten en la legislación a lo largo del período estudiado, se refieren a nombramientos y carrera de los funcionarios: cómo se designan, cuáles son los requisitos, las fianzas y los ascensos; el tema de los sueldos también es abundante: contribuciones, acumulación de sueldos, formas de pago y descuentos; asimismo el beneficio de la jubilación: su reglamentación y condiciones; y, finalmente, todo tipo de reglamentos sobre las instituciones y sus empleados.

³⁷⁰ Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado. Santiago 15 de mayo de 1820. Ley sobre organización del tribunal de cuentas”, *op. cit.*, p. 72.

Como cabe imaginar, hay tópicos recurrentes, y puesto que muchas veces la legislación solo queda en un nivel discursivo, se vuelve a insistir una y otra vez sobre ciertas cuestiones.

Si se pudiese establecer una cronología temática, la mayor cantidad de leyes sobre funcionarios corresponde a los años 1817-1828. Una vez declarada la independencia se emprenden numerosas reformas y se crean nuevas instituciones, que necesitan de códigos respecto a los individuos que se desempeñarán en ellas. El segundo período, 1830-1850, es un tiempo de reajustes y crecimiento del cuerpo de funcionarios, desarrollo asociado al proceso de despliegue estatal que comienza a observarse en estos años. Esto tiene como correlato un aumento creciente del número de empleados, se crean instituciones y hay un despliegue territorial de las mismas. Durante esta etapa la reglamentación se refiere principalmente a la organización y funciones de los nuevos empleados.

Estos temas serán abordados siguiendo el orden natural de como se presentaban en la carrera de un funcionario, comenzando por el nombramiento y los requisitos que se debían cumplir, las responsabilidades propias de cada empleado, los deberes y derechos que lo asistían, y los asensos y vaivenes que experimentaba a lo largo de su carrera. Esta cronología corresponde al orden en el que las autoridades fueron regulando los mismos aspectos, pues a medida que se presentaba un problema se proponía la solución correspondiente.

DESEMPEÑARSE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
REQUISITOS Y PROBLEMÁTICAS RELATIVAS
AL NOMBRAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS

Ciudadanía, patriotismo y lealtades

El primer tema que surge cuando nos adentramos en el estudio de la conformación de un cuerpo de funcionarios tras la independencia, es la cuestión de la ciudadanía. Al menos en el discurso de los primeros años, este constituye el requisito por excelencia que se debe cumplir para desempeñarse en la administración pública.

El asunto es complejo, puesto que las categorías que se manejan de peninsulares/realistas, americanos/patriotas no se condicen con la realidad de la época. El quiebre político con la metrópoli supone un desbarajuste mayor al interior de la administración local, y, aunque en un principio son los funcionarios reales que desempeñan puestos de dirección quienes son llamados a retiro por las nuevas autoridades, con el paso del tiempo y el recrudecimiento de la guerra, tomar partido y tomar las armas por la causa patriota será no solo una opción sino un imperativo, como se señala en el siguiente documento:

“Cuando se trata de consolidar con energía un gobierno naciente, nada contribuye mas a su formación que la unanimidad constante en la opinión

pública. Esta es la base fundamental que sostiene en pie la gran máquina del sistema adoptado y que pone a cubierto la seguridad y felicidad del reino del contraste ominoso que abriga en sus entrañas la intriga, la ignorancia y el detestable egoísmo. Sin el auxilio de aquella fuerza moral se debilita el entusiasmo público, se enfría el amor patriótico, se adormece y extingue la general conflagración de amigos que prendió la chispa de la libertad, y todo, todo se aventura en las crueles garras de la desgracia y de una ruina inevitable... En consecuencia, a acordado esta Junta que a ningún individuo del Reino que no sea adicto al sistema de la patria y lo manifieste sin equivocación, se confiera empleo alguno civil o militar con declaración que debe ser despojado del que actualmente sirva el antipatriota o de ideas contrarias; y si estas influyen contra la tranquilidad y seguridad pública, justificando que sea el crimen en la forma ordinaria, sufrirá el condigno castigo que corresponda”³⁷¹.

En el trascurso del primer gobierno independiente (1810-1814), se insiste en la adhesión a la causa “patriota”. El decreto sobre la Carta de ciudadanía y provisión de empleos, de mayo de 1813, dictamina que deben solicitar dicha carta no solo los europeos sino, también, los americanos; de estos últimos se dice, incluso, que en número son más a oponerse a la causa de la emancipación³⁷². Por último, aquellos europeos que se desempeñaban en cargos públicos, y que se resistieron a sacar la carta de ciudadanía, pierden sus plazas por un decreto de abril de 1814, quedando libres para ser ocupadas por “patriotas”³⁷³.

Se puede decir que los años de “reconquista española” (1814-1817) ayudaron a distinguir a quienes se decidieron por el movimiento independentista, puesto que fueron duramente perseguidos, política y económicamente. Tras el triunfo del Ejército de Los Andes sobre las fuerzas del Rey en 1817, las autoridades europeas que se desempeñaban en la alta administración huyeron, y las que no, fueron destituidas con prontitud. Sin embargo, los sectores medios constituyeron un terreno menos claro sobre sus lealtades políticas. Muchos de estos funcionarios habían nacido en Chile, o tenían vínculos familiares, sociales o económicos en el lugar, por lo que se decidieron a romper con la Corona.

Luego de la victoria definitiva sobre los realistas, una de las primeras medidas del gobierno independiente será pedir la carta de ciudadanía a todos los funcionarios, como forma de cerciorar las lealtades. En julio de 1817 se decreta:

³⁷¹ “Concesión de empleos civiles y militares”, Santiago, 17 de febrero de 1813, en *Boletín de leyes y decretos 1810-1818*, tomo I, p. 197.

³⁷² “Carta de ciudadanía.- Provisión de empleos”, Santiago, 8 de mayo de 1813, en *Boletín de leyes y decretos 1810-1818*, tomo I, p. 221.

³⁷³ “Vacancia de cargos desempeñados por europeos”, Santiago 15 de abril de 1814, en *Boletín de leyes y decretos 1810-1818*, tomo I, p. 329.

“Circúlese orden a todas las oficinas para que se suspendan de sus empleos a los Europeos que no tengan Carta de Ciudadanía; y para que se haga saber a los demas empleados, que si dentro de segundo día no presentan ante el Ministro de Estado el documento que compruebe su calificación, quedarán por el mismo hecho excluidos de sus empleos”³⁷⁴.

En forma paralela se procede a destituir a quienes se opongan al nuevo gobierno, de manera evidente o por ser *vox populi*, como el caso del D. José María Sánchez, escribano de Registros y de la Factoría de Tabacos de Valparaíso, de quien se tiene noticia, “por informes de personas fidedignas”, que se opone al “sistema universal de Chile”³⁷⁵.

La creación del Tribunal de Vindicación, fue uno de los primeros decretos políticos que se dicta. En este se señala:

“Entre los vecinos que han sido testigos de la humillacion de su pais durante la dominacion enemiga habrá algunos que la han mirado con el mayor dolor, habrá otros que la han visto con sonrisa agradable, i otros que con inminente riesgo personal han aplicado medios para sacudir tan ignominiosa servidumbre. No es justo que permanezcan confundidas clases tan diversas, disfrutando iguales consideraciones del gobierno i de sus conciudadanos”³⁷⁶.

El Tribunal estaba compuesto por tres individuos (el coronel Fernando Urizar, José Agustín Jofré y el sargento mayor Manuel Astorga), y su misión era certificar el patriotismo de los empleados y de aquellos que postulan a cargos públicos. Los certificados expedidos por el tribunal eran numerosos, y seguían un mismo modelo:

“La notoria adhesión de D. Agustín Pardo de Figueroa por la libertad e Independencia de America, y la constancia con que la ha observado durante la dominacion enemiga, le hase acreedor aque sin otro tramite se le declare un verdadero Americano, fiel y amante a su Pais. Sirvale de resguardo. Archívese y tomese razon.

Ante mi Antonio Jara, secretario del Tribunal de calificación”³⁷⁷.

La obligación de justificar el patriotismo explica la cantidad de solicitudes y hojas de servicio que los particulares dirigen al gobierno. En éstas se da cuenta de los años de servicio, de las lealtades, virtudes y capacidades; y, evidente-

³⁷⁴ AMH, vol. 2, f. 23, Santiago, julio 28 de 1817.

³⁷⁵ *Op. cit.*, f. 20, Santiago, junio 21 de 1817.

³⁷⁶ “Decreto” en Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, vol. XI, p. 11.

³⁷⁷ AMH, vol. 19, f. 58, Santiago, abril 30 de 1817.

mente, de las simpatías escondidas que se profesaron desde siempre para con el nuevo orden político, pero que dada su posición no podían hacer pública.

El caso de Silvestre Ochagavía nos sirve de ejemplo para ilustrar la compleja situación de los empleados “realistas”, en razón de los vínculos y parentescos con que contaban dichos funcionarios. Tesorero de la Casa de Moneda de origen bonaerense, manifestó sus simpatías para con las causa realista durante el gobierno de Mariano Osorio y Casimiro Marcó del Pont. De este último obtuvo un documento de vindicación, por lo que fue nombrado superintendente de la Casa de Moneda por encima del contador de la época, a quien correspondía por jerarquía asumir dicho cargo (el superintendente Santiago Portales había sido exiliado a la isla Juan Fernández por patriota). Tras el triunfo patriota, el ministro de Hacienda Hipólito de Villegas, aprovechándose del nuevo plan de hacienda que unificaba el cargo de tesorero al de contador, suprime su puesto, “dejando en la calle a mi paisano Ochagavía tesorero... por godo o tegedor”. En una carta a Bernardo O’Higgins, el secretario señala que tiene en su poder el documento original de la vindicación realista de Silvestre Ochagavía. A pesar de lo evidente de sus simpatías, Silvestre Ochagavía será repuesto en el cargo con el sueldo de dos mil pesos. Esto motiva las averiguaciones del ministro de Hacienda, a quien se le responde que fue el general José de San Martín quien dio su visto bueno a dicho nombramiento. En una entrevista posterior José de San Martín negará los hechos, e Hipólito de Villegas descubrirá que Silvestre Ochagavía es cuñado de Fernando Errázuriz, “en cuya casa vive Zañartu” (ministro de Interior y Relaciones Exteriores). En última instancia queda en claro que fue mediante la intercesión del ministro Miguel de Zañartu que a Silvestre Ochagavía se le puso de tesorero, aunque dicho nombramiento correspondía al jefe del Ejecutivo o al ministro de Hacienda.

“Amigo estas cosas claman al cielo, y así V. no consienta a Ochagavía en tal empleo ni en otro alguno. Es mi paisano y condicípulo; pero yo no tengo ley con tales trapiche texedores”³⁷⁸,

le escribe Hipólito de Villegas a Bernardo O’Higgins. Señala también que Silvestre Ochagavía consiguió su calificación del tribunal patriota, debido a las presiones que ejerció su cuñado Fernando Errázuriz, pues:

“El Errázuriz engañó al Dr. Jofre diciendo calificar a su cuñado que el solo aspiraba a que no se le siguiese algún mal, y no al empleo, y luego que lo dio por calificado el Dr. Jofre, entro a hacer oposición”³⁷⁹.

³⁷⁸ “Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 16 de julio de 1817”, en AVM, vol. 95, f. 30.

³⁷⁹ Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins Santiago, 20 de agosto de 1817, en AVM, vol. 95, f. 39.

La situación de Silvestre Ochagavía muestra que la medida de separar a los europeos de sus cargos debe ser matizada, ya que las mismas reiteraciones dan cuenta de que la realidad era confusa y muchos de ellos seguían en sus puestos. Por otra parte, si la separación se ejecuta, los expedientes muestran que a algunos peninsulares les pagaron los sueldos hasta el momento en que se dictó el decreto de separación³⁸⁰.

El expediente de Juan Francisco Cifuentes es uno de estos casos. En su nombre se dirige al gobierno José María Luque, de la Dirección General de Tabacos de Chile, señalando que dicho señor fue tesorero de esa renta, donde, incluso, luego de suspendido, sin gozar de sueldo y esperando la respuesta a su apelación:

“Sirvió en dicho puesto con la misma puntualidad y exactitud que antes, lo que se comprueba con la escrupulosa, y cabal entrega que hizo de los caudales y demas que tuvo a su cargo...”³⁸¹.

La respuesta del gobierno es que se le pague hasta el momento en que se ordenó la suspensión de sueldos a los europeos.

Como demuestra el caso de Silvestre Ochagavía, los vínculos y lealtades resultarán centrales para conservar o adquirir cargos en la administración, las mismas enemistades al interior del bando patriota repercuten en favores y venganzas; los nombramientos son instrumentos políticos. En los años de la administración O’Higgins es frecuente ver solicitudes particulares que demandan algún puesto, y que destacan el haber sido víctimas del conflicto que enfrentó a la familia de los Carrera con los partidarios del actual Director General³⁸². Como lo menciona sin tapujos el ministro de Hacienda respecto a la nueva planta de aduanas:

³⁸⁰ En cuanto a los europeos y españoles que habitaban en el país las medidas fueron aun más tolerantes, y habiéndose estipulado la expulsión de quienes no tuvieran carta de ciudadanía, la situación se mantenía diez meses después. El Senado acuerda el 31 de agosto de 1820, que se de cumplimiento a la expulsión: “El gobernador intendente de Santiago decretaba el 12 de octubre la espulsion de todos los españoles que no se hubiesen acogido a aquella concesion para residir en el pais... Sin embargo, esas disposiciones no se cumplieron. Los españoles que debian haber salido de Chile, acudieron uno en pos de otro al senado o al director supremo solicitando la carta de ciudadanía, que se les daba sin dificultad. La mayor parte de ellos la merecian, por cuanto eran hombres pacificos, establecidos en el pais desde años atras, casados con chilenas i honrados padres de familia, que podian demostrar que fuera de su adhesion natural a la causa de la madre patria, no habian cometido delito alguno contra el nuevo gobierno, al cual creian ahora asentado sobre bases inmovibles”, Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, vol. XII, p. 578.

³⁸¹ AMH, vol. 19, f. 99, Santiago 25 de julio de 1817.

³⁸² Véase, por ejemplo, la solicitud de empleo que hace don Juan Crisótomo de los Álamos, quien señala haber sido perseguido por los “mandanes Carreras” y por el gobierno español, quienes “han arruinado mi fortuna hasta el grado de mendigar”, Santiago, 18 de abril de 1817, en AMH, vol. 19

“Aquí con Correa hemos conferenciado dichos nombramientos procurando poner lo mejor; y si ba algunas ladillas, es por no poder desacerse de ellas”,

en referencia particular al segundo vista de la aduana, Juan Rafael Bascañan, “maricon y carrerino”³⁸³, a quien Hipólito de Villegas hubiese querido “bombar” fuera.

La correspondencia de los empleados que deben justificar su adhesión a la causa independiente para mantenerse en el cargo, así como aquella donde se solicita una nueva posición reiteran ciertos tópicos. La carta que dirige al gobierno el fundidor mayor de la Casa de Moneda, Julián Villegas, es desde este punto de vista interesante, puesto que el demandante la escribe tras una sentencia del Tribunal de Calificación que le fue adversa. Reproducimos *in extenso*.

“Yo señor Exmo. Soy un Americano que por temperamento y la contracción de mi empleo jamas he tenido parte en los negocios politicos; pero mi corazon es todo de mi Pais: asi es que en sus desgracias no he contentado con llorarlas, partiendo mi escaso sueldo con mil paisanos perseguidos, amparandolos en quanto he podido, y disimulando en los tiempos de la opresión, para no ser victima inútil, como lo manda la sana razon, y conviene al mismo Estado.

Soy un empleado con 37 años de servicio desde la clase de guarda vista, hasta mi actual de fundidor, que he servido no solo con probidad, sino con utilidades de la casa, he hecho sesar las mermas en la plata de fundicion hasta darle aumento en estos ultimos tiempos y ahorro quatro cientos pesos anuales del [...] beneficiador; de modo que mi continuación la reclama el interes mismo del Estado.

Estoy contribuyente la quarta parte de mi sueldo, y no satisfechos mis deseos hago oblacion voluntara de sinquenta pesos al fondo de compra de armas, y quiero que V.E. pruebe por todos medios de que es susceptible el hobre, la sinceridad de mis deseos por la livertad de mi patria.

En fin estoy casado en una familia las mas comprometidas y que cuenta muchos hijos entre los nobles defensores del País: esta y estos reclaman mi subsistencia que vinculada solo en mi empleo que me ganaron la probidad, la aplicacion y los conocimientos no bulgares por cerca de cuarenta años no pueden esperar que un Gobierno liberal y bien echor haga llorar en la ambre y desnudes una casa honrada...”³⁸⁴.

Pese a señalar que no se ha inmiscuido en política, Hipólito de Villegas se encuentra entre aquellos individuos que firmaron el Reglamento Constitu-

³⁸³ Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago 20 de agosto de 1817, en AVM, vol. 95, fj. 39.

³⁸⁴ AMH, vol. 19 fj. 116.

cional Provisorio sancionado el 26 de octubre de 1812, que, si bien establecía el derecho a dotarse de una constitución, instituciones legislativas y junta de gobierno, seguía considerando a Fernando VII como soberano.

Los principales argumentos que se expresan a lo largo de la representación se repiten en muchos otros casos. En primer lugar, y puesto que es su patriotismo lo que está en juego, Hipólito de Villegas se justifica señalando sus acciones a favor de la causa patriota, y destacando los lazos familiares y relaciones que lo vinculan a un medio de “nobles defensores del País”. En segundo lugar, recurre a su desempeño profesional, presentando una extensa hoja de servicios al interior de la Casa de Moneda. Los conocimientos adquiridos, además de los beneficios que ha traído su desempeño a las arcas fiscales son esgrimidos como una razón de peso. No obstante, la respuesta del Tribunal de Calificación es contundente,

“Los informes recibidos para la calificaciones de D. Julian Villegas le acreditan inadicto al Sistema; pero tratandolo con la consideración que merece un Americano de algun juicio, se le apunto el arbitrio de una asignación para la compra de fuciles. Su escacez no alcanza a limpiar su opinión; y si en ulteriores procedimientos no se hace recomendable, los que hasta este punto ha manifestado, merecen su desprecio o lo que V.E. estimare justo”³⁸⁵.

Pese a lo tajante de esta declaración, en 1821 lo encontramos desempeñándose en el mismo puesto de fundidor mayor.

Otros expedientes culpan a las numerosas ocupaciones del Tribunal de Calificación el lento despacho de las solicitudes. Así lo señala Francisco Cantin, guarda vista en la Casa de Moneda, a quien se le ha suspendido el sueldo por no contar con el decreto de calificación. En sus palabras:

“hasegurado de mi buen conducta he exigido con energia al Secretario de dicho tribunal, se me de quanto antes el decreto citado, y me asevera que hasta ahora no ha sido posible sin embargo de que lo pedi en tiempo, pero que lo tendre a la mayor brevedad”³⁸⁶.

Pero el informe que envía dicho tribunal al gobierno, señala que este decreto no se ha expedido porque su “conducta apática no ha prestado nociones suficientes a los testificantes que se han llamado, para despacharle”³⁸⁷.

La cuestión de la ciudadanía es compleja, el requisito fundamental que el Tribunal de Calificación busca atestiguar es el patriotismo, y este no tiene

³⁸⁵ AMH, vol. 19, fj. 116, Sala del Tribunal de Calificación, 9 de agosto de 1817. Firman Jofre.- Guarda.- Badiola.

³⁸⁶ AMH, vol. 19, fj. 118, Santiago, 7 de agosto de 1817.

³⁸⁷ *Op. cit.*

relación solo con el hecho de ser natural americano, sino, más bien, el ser “adicto a la causa de la independencia”.

En los primeros años, los lazos de solidaridad entre patriotas de las distintas provincias americanas son fundamentales, y la participación que tienen en el gobierno de Bernardo O’Higgins es destacada. Sin ir más lejos, la figura del general José de San Martín sigue siendo un referente, y pese a que no ocupa un cargo oficial en el nuevo gobierno, muchas de las designaciones y nombramientos se le consultan. Los vínculos y lealtades que se han tejido entre los patriotas de ambos lados de la cordillera durante el exilio que vivieron los “chilenos” en la provincia de Cuyo y en Buenos Aires, tiene como resultado la posterior integración de muchos de ellos en la administración.

Los emigrados más conocidos son aquellos que se desempeñaron en altos cargos directivos, pero también encontramos individuos que postulan a puestos de menor importancia. Tal el caso antes mencionado de Andrés Escala, quien se identifica desde un comienzo como ciudadano, y que en abril de 1817 solicita el puesto de Comandante del Resguardo de los Andes. En su oficio, señala que dejó el puesto de oficial de aduana en la ciudad de Mendoza, para servir como comisario accidental en el Ejército Libertador,

“He pedido mi retiro, se me obliga a quedarme en este Pais; y deseando servir ami Patria en algun destino propio de ella dirijo esta mi solicitud a la generosidad de V.E para que en atención al merito que he contraido se digne colocarme en el de Comandante del Resguardo de los Andes empleo que miro mas conforme a mis principios, y ami dedicacion continua...”³⁸⁸.

Su solicitud es aceptada, y se ordena que se le extienda el título correspondiente. Sin embargo, con motivo de la reposición del antiguo propietario, Andrés Escala será finalmente nombrado como guarda³⁸⁹.

Otro caso es el del Dr. Juan de Dios Jofré, quien obtiene de Hipólito de Villegas, ministro de Hacienda de Bernardo O’Higgins y también de origen trasandino, un puesto en la Cámara de Apelaciones. Como menciona este último en comunicación a Bernardo O’Higgins: “El Dr. Jofre es mi amigo: si el tiene o logra consideraciones de V. es por mi recomendacion desde Buenos Ayres”³⁹⁰. La amistad no impide que Hipólito de Villegas se asombre de que nombre Jofré haya solicitado una plaza de administrador de aduanas “agena de su carrera de Abogado y en la que no tiene los menores conocimientos”³⁹¹.

El tema de la ciudadanía como requisito para desempeñarse en la administración pública es una discusión de largo alcance, y reaparece en diversas

³⁸⁸ AMH, vol. 19, fj. 37.

³⁸⁹ *Op. cit.*, fj. 196.

³⁹⁰ Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 16 de julio de 1817, en AVM, fj. 30.

³⁹¹ *Op. cit.*

oportunidades. A fines de la década de 1820, una de las polémicas más destacadas sobre el tema surge con la moción presentada por el diputado Nicolás Pradel contra los españoles que ocupan destinos públicos³⁹². El proyecto de ley propone:

“Art.1º Ningún español que desde el año de 1810 no haya tenido parte directamente en nuestra regeneración política, podrá ocupar en lo sucesivo destino *efectivo* en la República, interin la España no haya reconocido legalmente nuestra independencia.

2º Todo individuo de nación extranjera que no haya prestado el mismo reconocimiento, no podrá obtener *empleo jefe*, ni en las oficinas civiles, ni en los cuerpos militares; a excepción de aquellos que hayan tomado parte en la revolución desde el año 10.

3º Los que actualmente se hallan empleados, tanto en la carrera civil, como en la militar y científica comprendidos en los artículos anteriores, serán inmediatamente reformados conforme a las leyes del caso.

4º No siendo presumible que tal reconocimiento se haga simultáneamente, tendrán lugar a optar empleo los extranjeros en proporción que sus respectivas naciones reconozcan nuestra independencia”³⁹³.

Un artículo del periódico *La Clave* “no tratando de defender a los españoles, sino precisamente el derecho de la justicia”, critica la moción de Nicolás Pradel por impolítica, innecesaria y perjudicial.

“...no por esto es nuestro intento el decir que se les deba favorecer a ellos ni a otro extranjero alguno con los empleos, prefiriéndoles a los naturales

³⁹² La moción dice lo siguiente: “En nuestra actual situación política nada por cierto reciente mas el carácter de un verdadero chileno, que verse sujeto a la dominación de algunos individuos a quienes pocos momentos antes fué preciso arrancarles de las manos el puñal asesino que querian meter en el corazón de la Patria, ni nada mas chocante en verdad, que despues de haber sostenido una lucha onerosa el tiempo de diez i ocho años con el objeto de desprendernos de su antigua dominación, llegarnos a ver aun sojuzgados por esos mismos contra quienes alzamos el grito de libertad e independencia. ¡Cuánto no se lastima el corazón de un americano al observar que los españoles en el tiempo de nuestra revolución, no solamente han sido atendidos sino aun preferidos a patriotas beneméritos en varios empleos de rango que en todas las repúblicas del mundo son el patrimonio de sus naturales! Pero aun es esto doblemente sensible en nuestras circunstancias, pues la preponderancia i posibilidad que les da la posesion en que están colocados para ponerse en contacto con nuestros obstinados enemigos, nos acarrea el justo recelo de volvernos a ver uncidos al carro ignominioso de la tiranía, de que nos hemos evadido a costa de tantos sacrificios. Si el separar a estos individuos de los destinos públicos, que actualmente ocupan con el premio de su reforma, es una medida que dicta el imperio de las circunstancias, el hacerla estensiva a los demas extranjeros cuyas naciones no han reconocido todavia nuestra independencia, es una regla de alta política para estimularlas a este reconocimiento que nos es tan debido”, “Sesión del 17 de marzo de 1828”, p. 328

³⁹³ *Op. cit.* Los artículos que polemizan dicha moción en *El Mercurio de Valparaíso*, 26 de marzo de 1828 y *La Clave*, 1827-1828, pp. 124, 229 y 120.

en caso de igual aptitud, ni menos que se conceda la entrada a nuestros enemigos, sin las debidas precauciones; pero sí diremos que esto no es objeto de una lei sino meramente de policia, del resorte esclusivo del alto Gobierno, i si no es que se desconfie de este, no debe mezclarse en ello el Poder Lejislativo... Es incontestable que los pocos españoles que están a nuestro servicio propenden a nuestro bien, porque a mas de que aumentan nuestra poblacion en proporcion que disminuyen la del enemigo, hasta el presente no nos han dado motivo de arrepentimos de la hospitalidad, que es la virtud característica de los chilenos”³⁹⁴.

A su vez, el periódico *El Mercurio de Valparaíso* defiende la moción, señalando que la prohibición afecta a los extranjeros no españoles solo en cuanto a ocupar destinos superiores, medida que se observa en otras naciones. También se insiste en que España aún no ha reconocido la independencia de Chile, por lo que en la práctica todavía se está en guerra contra esa república. Por último, se argumenta que:

“Es necesario: porque a causa del degreño en que ha estado nuestro gobierno desde la expulsión de los enemigos, que todo ha sido variar de personas y de cosas, prescindiendo de las oscilaciones políticas, han logrado fácil acceso a destinos públicos algunos españoles que vinieron a hacernos la guerra; y como el Ejecutivo todavía no había tocado nada en el particular, ha hecho muy bien el Sr. Pradel en presentarlo a la Soberanía, para que se adopte en honra y provecho de la nación...”³⁹⁵.

La discusión vuelve a resurgir en septiembre de 1830, cuando referente al arresto de cuatro españoles, un artículo de *El Mercurio de Valparaíso* vuelve a la carga defendiendo el extrañamiento de estos cuatro individuos. Su autor destaca el espíritu poco rencoroso del pueblo chileno, que ha acogido a aquellos españoles que han venido a domiciliarse en este territorio. Y en cuanto a las leyes de tolerancia, que defiende un artículo del periódico *El Defensor*, señala: “no alcanzan mas allá de los casos en que se compromete el interés de una nación”³⁹⁶. Finalmente el autor arremete contra los dirigentes liberales,

“¿se atreverán VV. a demostrar que la nación aprobó el que D. F. A. Pinto [presidente de la República, 1827-1829] se rodease de españoles, a quienes colmó indebidamente de beneficios, con agravo de muchos chilenos beneméritos? Y a que españoles...! Se nos cae la pluma de las manos al hacer un recuerdo que lo primero que representa es la ingnomia de que se cubría la república.

³⁹⁴ *La Clave, op. cit.*

³⁹⁵ *El Mercurio de Valparaíso*, 26 de marzo de 1828.

³⁹⁶ *El Mercurio de Valparaíso*, 24 de septiembre de 1830.

Chilenos, no olvidéis que cando se os invitó a sacudir el yugo de la madre patria, una de las cosas que primeramente se os dijeron fue: que los americanos en el sistema colonial no podían ejercer destinos públicos, por que se reservaban exclusivamente para los españoles. Entonces se alegó que los americanos eran demasiado aptos para ocupar destinos públicos; y ¿será creíble que después de 20 años de revolución resulte que nuestros gobiernos se vean obligados a echar mano de españoles ineptísimos para que sirvan a la nación en empleos de primera importancia? Este es el colmo del envilecimiento, es la mayor infamia imaginable”³⁹⁷.

Se debe tener en cuenta que *El Mercurio de Valparaíso* era uno de los órganos en los que se expresaba la oposición conservadora, por ello no extraña que se critique indirectamente el actuar del gobierno, y que el tema de la ciudadanía sea instrumentalizado para diferenciar las posiciones políticas, puesto que los políticos liberales fueron más tolerantes en este tema³⁹⁸.

*Competencia para el ejercicio de un cargo,
conocimientos, méritos y virtudes*

El patriotismo no es el único requisito para acceder a un cargo público, la competencia necesaria para su ejercicio es fundamental, tanto más cuanto uno de los tópicos del nuevo régimen es que este reconoce los méritos antes que el estatus, como habría sido el caso durante la Colonia. Si bien esta aseveración no es del todo cierta, pues había americanos en distintos niveles de la administración, lo que ahora cambia es que éstos pueden acceder a los puestos de dirigencia más importantes.

El decreto sobre “Preferencias para asensos a tribunales superiores” reitera el beneficio de que ahora gozan los empleados, “Habiendo llegado a Chile el glorioso día en que solo se atiende la virtud al mérito para dispensar los premios”. Así, debe quedar sancionado que:

“los que siguiendo la carrera literaria, hayan servido las asesorías de las Intendencias y secretarías de estas u otras autoridades, deben ser atendidos y preferidos en las propuestas para ascensos a tribunales superiores...”³⁹⁹.

³⁹⁷ *El Mercurio de Valparaíso*, 24 de septiembre de 1830.

³⁹⁸ En relación con la moción presentada por el diputado Nicolás Pradel, Diego Barros Arana señala que: “parece que el móvil determinante de este proyecto fue un decreto espedido por el vice-presidente de la República el 11 de febrero de 1828, por el cual nombraba oficial mayor auxiliar del ministerio del interior, con sueldo de 2.000 pesos, al célebre literato español don José Joaquín de Mora, llegado a Chile el día anterior”, Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo xv, p. 216.

³⁹⁹ Preferencias para ascensos a tribunales superiores, Santiago 2 de marzo de 1820, *Boletín de leyes y decretos de gobierno 1819-1820*, p. 229.

El tema de las cualidades también está presente en los nombramientos que realiza el Senado. Las postulaciones para llenar una vacante son examinadas “prolijamente sobre los conocimientos del oficio”, se investiga la conducta, aunque con privilegio de las aptitudes. El mérito adquirido en el servicio público a la patria es tenido en segundo lugar⁴⁰⁰. Este último decreto es interesante, da cuenta de transformaciones relacionadas al cambio de gobierno y al paso del tiempo. La generación que participó en la guerra de independencia va dejando paso a otra más joven, que debe hacerse valer por sus competencias, ya que su patriotismo ya no está en tela de juicio.

No obstante, la competencia necesaria para ejercer un cargo público está dada por una experiencia que muchas veces los patriotas no tenían, y en el caso del departamento de Hacienda esto será un problema grave. Son pocos los individuos con conocimientos amplios en materia de finanzas, hay más bien casos aislados, de quienes por desempeñarse en la administración o por dedicarse al comercio, tienen un conocimiento parcial del tema.

A este desconocimiento se suma el cambio de modelo que supone la independencia en relación con la Hacienda. Es muy distinto pensarse como funcionario regional en el marco de una administración colonial, en la que se implementan en el ámbito local órdenes y reglamentos que provienen de la metrópolis, a organizar y poner en marcha una administración local cuyos objetivos son radicalmente distintos. Se puede argumentar que entre los miembros cultos de la elite local sí había un debate sobre estos temas, como lo demuestra el célebre escrito de Manuel de Salas sobre el estado de la agricultura, comercio e industria del reino de Chile⁴⁰¹; pero en la práctica, se observa que a la hora de aplicar algunas de las directrices ya presentes en el discurso de Manuel de Salas, esto resultó mucho más complejo que lo pensado.

Las competencias eran, fundamentales, y dado que pocos individuos contaban con ellas, era importante ubicarlos en puestos estratégicos. Por esta razón, el ministro de Hacienda de Bernardo O’Higgins, Hipólito de Villegas, nombra como administrador de la aduana a Ignacio Eyzaguirre, “sujeto de vastos conocimientos y fidelidad”. Antes se desempeñaba como ensayador en la Casa de Moneda, y ahora “toma un baño de Aduana”. El Ministro y Rafael Correa de Saa consideran claves los conocimientos y experiencia que adquiere Ignacio Eyzaguirre producto de esta movilidad, y dado que ambos elaboran un nuevo plan de hacienda y administración, proponen colocarlo en uno de los tres puestos de contador mayor del Tribunal de Cuentas⁴⁰².

⁴⁰⁰ “Nombramiento de escribanos y receptores, Santiago 9 de mayo de 1823”, p. 118.

⁴⁰¹ Manuel de Salas, “Representación hecha al Ministro de Hacienda don Diego de Gardogui por el síndico del Real Consulado de Santiago, sobre el estado de la agricultura, comercio e industria del Reino de Chile”, p. 151.

⁴⁰² “Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 16 de julio de 1817”, en AVM, vol. 95, ff. 30.

El desafío de nombrar empleados capacitados es uno de los objetivos más reiterados por el secretario de Estado. En carta a Bernardo O'Higgins señala:

“Aseguro a V. que me hallo muy atado y deseara estuviera V. para conferenciar con Correa y otros que deseasen el acierto, el poner no solo los mejores y de prueba de bomba, sino los que además pareciesen tales al público. Yo (repito) no trato solo de hacer lo bueno, sino también lo que parezca tal al pueblo”⁴⁰³.

Sin embargo, hay casos en que los nombramientos recaen en personas sin conocimientos, como se estima sobre Felipe Cáceres. Este individuo obtuvo de José de San Martín un informe favorable para acceder a la aduana de Valparaíso. El Ministro entonces, visitó

“...al Sr. General, y le impuse que para Aduanas era preciso poner los hombres más puros y de conocimientos: que Cáceres que no sabía ni escribir, era un hombre que dos veces había quebrado en su Estanquillo de tabaco”⁴⁰⁴,

por ello no era posible “darle empleo de responsabilidad y que él además no entendía, y que en él era preciso poner a un inteligente fiel y de buena conducta”⁴⁰⁵.

Los requisitos de capacidad y patriotismo se acompañan evidentemente de las virtudes individuales, pues como señala Hipólito de Villegas, esto resulta fundamental para contar con el favor de la opinión pública. En el caso de Hacienda la rectitud de los empleados es un requisito aun más indispensable dado el manejo de caudales públicos. La selección de funcionarios debe efectuarse así con mucho cuidado.

La administración de aduanas es objeto de las mayores atenciones, y una de las primeras medidas tocante a los empleados de esta oficina es separar a quienes sean confirmados enemigos de la causa, o individuos de dudosa reputación. En consecuencia, el administrador de aduana Manuel Manso de Velasco es separado de su cargo, “porque tuvo la simpleza de pedir el 4% del decomiso del vergantín apresado en Coquimbo, por Marcó digo en tiempo de Marcó”⁴⁰⁶. Aquel “insulto” le costó una multa de dos mil pesos, y en consideración a la familia “patriota” de su mujer, María Mercedes Rojas y Salas,

⁴⁰³ “Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O'Higgins, Santiago, 16 de julio de 1817”, en AVM, vol. 95, f. 30..

⁴⁰⁴ *Op. cit.* Felipe Cáceres cuenta, además, con el desmérito de la amistad de Manuel Rodríguez, lo que inmediatamente lo encasilla en el partido opositor al gobierno de Bernardo O'Higgins, antecedente que Hipólito de Villegas tiene en cuenta para oponerse a su nombramiento en la aduana de Valparaíso.

⁴⁰⁵ *Op. cit.*

⁴⁰⁶ *Op. cit.*, f. 26.

se le conmutó la pena a cambio de la pérdida de su empleo, sin considerar su solicitud de jubilación anticipada⁴⁰⁷.

Contar con individuos honrados es primordial, en palabras de Hipólito de Villegas, en el puesto de comandante del Resguardo de Valparaíso y en el de oficial de Vista de entrada de la aduana de Santiago “esta el aumento considerable del Erario. Si en ambos empleos nos engañamos, perderemos ingentes miles...”⁴⁰⁸.

En la misma aduana el secretario propone como primer oficial de caja a Ramón Vargas:

“Este solo tiene el defecto segun Correa, y segun mis conocimientos de ser demasiado escrupuloso y nimio, que no dispensara ni una ilacha que nosca venga fuera de guia; pero mas vale que peque por demasiado recto”⁴⁰⁹,

siendo lo principal, “que es incorruptible al oro y la plata...” . Además, a su favor, tiene la opinión pública “Vargas es conocido del Pueblo por hombre demasiado fiel y estricto”⁴¹⁰.

En junio de 1820, se dicta un decreto con las disposiciones para el nombramiento de los empleados del departamento de Hacienda que dice:

“Deseando elegir para los empleos personas de probidad y amor patrio, que reúnan al mérito adquirido los conocimientos necesarios al mas exacto desempeño de sus deberes”⁴¹¹,

se solicita a cada jefe de oficina que envíe al Ejecutivo una hoja de servicio de cada empleado arreglada a un modelo que se detalla, debiendo reiterar esta operación con las variantes que hubiesen sufrido a principio de cada año⁴¹². En la hoja de servicio se debe mencionar: nombre, lugar de nacimiento, edad, instrucción, aptitud y talento, aplicación, conducta, años de servicio en oficinas de Hacienda, en qué carrera o destino, y el total de años en servicio. En nota se solicita la información desde cuándo es adicto a la causa de la independencia de América, si se decidió a ella por actos públicos (se pide detalle), y si es o no ciudadano. Se debe señalar, también, en qué comisiones se ha desempeñado. Pueden acompañarse recomendaciones del Intendente o Gobernador, además de la firma del jefe respectivo.

⁴⁰⁷ “Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 16 de julio de 1817”, en AVM, vol. 95, f. 30.

⁴⁰⁸ *Op. cit.*

⁴⁰⁹ *Op. cit.*, f. 30.

⁴¹⁰ *Op. cit.*

⁴¹¹ “Disposiciones para el nombramiento de empleados de hacienda”, Santiago de Chile, 3 de junio de 1820, *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820*, p. 262.

⁴¹² *Op. cit.*

Los datos que se demandan muestran cuáles son los requisitos más importantes que debe cumplir un funcionario, y muestra, asimismo, el equilibrio que se busca establecer entre las competencias, necesarias para el ejercicio del cargo, y las relaciones, vínculos y redes que configuran la administración.

A pesar de lo claro que resulta el decreto ya citado, un año después se vuelve sobre ello. El Senado propone:

“para cortar abusos y evitar los recursos de muchos pretendientes que aspiran a empleos de Hacienda alegando méritos y aptitud que no pocas veces consiste en la exposición de los solicitantes, causando con esto grave perjuicio, en el rápido despacho que deben tener los grandes negocios del Estado”⁴¹³,

sea el Director Supremo quien provea los empleos de jefes de oficina, y para los cargos vacantes se recurra a empleados o meritorios de la misma oficina. Esta disposición revela la injerencia que tiene el Ejecutivo durante el gobierno de Bernardo O’Higgins, y que finalmente el equilibrio entre competencias y relaciones del que hablamos es muy precario.

La supresión de la venta de cargos públicos y de la delegación o venta a terceros, siendo el nombramiento y reemplazo de vacantes una facultad de la autoridad ejecutiva, es un mecanismo que busca frenar los vínculos asociados a ciertos cargos públicos que se heredan al interior de las familias. Esta medida da cuenta de cómo el poder del gobierno intenta asentarse cada vez con más fuerza, controlando y desarticulando espacios del poder de la elite local⁴¹⁴, al tiempo que destaca que son los individuos y sus propias capacidades las que los hacen dignos de ejercer un puesto en la administración pública.

Los requisitos y competencias para acceder a empleos públicos siguen generando polémica avanzada la década de 1830. En 1837, se exige a los empleados de los ministerios, “además de las buenas costumbres i decente comportacion”, una educación literaria, conocimientos aprobados de gramática y ortografía castellana, y en alguna de las lenguas vivas de Europa. Para desempeñarse en las secretarías de Interior y Relaciones Exteriores, se necesita haber cursado Filosofía, Literatura, Legislación, Derecho Natural, Derecho de Gentes y Derecho Civil. Para la secretaría de Justicia se exige, además, haber cursado Derecho Canónico y conocimientos de latín. En el caso de Hacienda, para ser admitido se exige conocimiento de aritmética, de la teneduría de libros, reglamentos fiscales, legislación y economía política⁴¹⁵. Según señala el mismo decreto, cada Ministro queda encargado de cumplir con la normativa exigida.

⁴¹³ “Provisión de empleos públicos”, Santiago, 12 de Julio de 1821, *Boletín de leyes y decretos del gobierno, 1821-1822*.

⁴¹⁴ “Supresión de la venta de los oficios públicos”, Santiago, 7 de agosto de 1821, *Boletín de leyes y decretos del gobierno, 1821-1822*, p. 98.

⁴¹⁵ “Empleados de los Ministerios.- Requisitos que se les exigen”. Santiago, 15 de febrero de 1837, p. 281.

En 1843, ante la nueva insistencia en los requisitos ya solicitados, Andrés Bello defenderá a través de la prensa dichas demandas. Ante la crítica de que el caudal de conocimientos parece excesivo, señala que los conocimientos que se demandan son enseñados en el Instituto Nacional, “a costa del Estado”. En cuanto a la segunda crítica, de que las exigencias no están en conexión directa con las funciones que se deben ejercer, Andrés Bello argumenta que, si bien un oficial de hacienda, por ejemplo, puede cumplir con sus obligaciones sin contar con los requisitos enumerados, el disponer de estos conocimientos resultará en un mejor desempeño,

“No es la posesión de aquellas aptitudes medianas, que bastan para el servicio rutinario de las secretarías, lo que el gobierno pide a los candidatos. El fin que se propone es hacer de cada una de ellas una especie de escuela práctica en que se formen ministros inteligentes, hombres de Estado, enviados que figuren con crédito de su país en las cortes de Europa; abriendo de este modo nuevas sendas de honor y de lucro a la juventud estudiosa, cuyas felices disposiciones naturales se entorpecen e inutilizan muchas veces por falta de estímulo”⁴¹⁶.

La lista de conocimientos que se estipulan como requisitos, puede, asimismo, leerse en el sentido de los avances que ha experimentado el proceso de burocratización en la década de 1840. Los individuos están más preparados, el Estado cuenta con instituciones de educación en las que se forman los futuros funcionarios, y por ello los requerimientos pueden aumentar.

Formas de nombramientos.

La convivencia de dos modos de acción

Volviendo a los nombramientos, observamos que una vez afianzado el triunfo sobre los realistas, cuando comienza a organizarse el gobierno independiente, se nombra de forma directa a un número importante de funcionarios. Éstos se vinculan a todas las instituciones, antiguas o recién creadas, y a todos los escalafones administrativos, desde los porteros a los jefes de oficina. En la práctica esta medida resulta poco asombrosa si se piensa que parte de los antiguos funcionarios huyeron o fueron destituidos. No obstante, lo principal es que estas designaciones son formas de premiar lealtades, de establecer alianzas y de crear una red de apoyo indispensable para gobernar.

Se pensaría que con el paso del tiempo las nominaciones directas deberían dar paso a una forma reglamentada que se ajuste a una normativa sobre el particular, que correspondería a una lógica más ordenada de organización

⁴¹⁶ Andrés Bello, artículo editorial *El Araucano*, N° 337, Santiago, 17 de febrero de 1837, p. 13.

institucional. Sin embargo, vemos que durante el primer decenio conviven ambas formas. El jefe de gobierno designa a muchos de los nuevos funcionarios, no solo aquellos que se desempeñan en cargos directivos. La fórmula común señala: “siendo privativo de la Suprema autoridad la provisión de las plazas de Jefes de todas las rentas y oficinas del Estado”... se nombra a *x* sujeto en tal cargo; pero también se establecen pautas sobre la base de ternas propuestas por los jefes de las mismas instituciones para designar a los nuevos empleados, además de otras propuestas que provienen desde el Senado.

Los patriotas heredan una organización administrativa que, aunque desestructurada, sigue funcionando en la medida de lo posible, y se encuentra regida por una normativa y reglamentación que no se suspende. Por otra parte es cierto que producto de la guerra y la instauración del gobierno independiente se establecen nuevas formas de acceder a los cargos administrativos. Es por ello que las solicitudes de asensos y nombramientos estudiadas utilizan un lenguaje ambiguo que dependiendo de las circunstancias apelará a una u otra práctica, a las formas antiguas de acceso a un empleo o a las modernas.

Bajo el gobierno de Bernardo O’Higgins (1817-1823), la política predominante es la designación directa, tanto de las autoridades provinciales, que el reglamento constitucional estipulaba por elección, como de los empleados públicos de las distintas ramas de gobierno (administración interior, hacienda y justicia). La gestión es centralizada y directa, más aún si consideramos que el Director Supremo, en teoría, solo rinde cuentas ante el Senado, cuyos miembros han sido designados por su persona.

El Senado cumple la misión de aprobar y proponer nombres, y, si bien su labor podría estimarse meramente formal, esta institución mueve sus influencias para favorecer a los empleados que se encuentran en su espacio de poder. Son varios los casos en que el Senado se dirige al Director Supremo para insistir sobre la movilidad y designación de funcionarios como secretarios o escribientes que se desempeñaron en esta institución⁴¹⁷. Es cierto que la mayoría de las veces los nombramientos son propuestos en forma previa por el Ejecutivo, y el papel de los senadores se limita a corroborar las credenciales y dar el visto bueno; no obstante, en otras ocasiones es directamente esta institución la que constando falencias en alguna rama de la administración eleva una solicitud para suplir puestos vacantes⁴¹⁸.

Pese al papel dominante que tiene el Director Supremo en materia de nominaciones, ya que es quien tiene la última palabra, la correspondencia que sostiene con sus ministros durante los primeros meses del gobierno muestra que este carácter discrecional se debe matizar. En efecto, la discusión permite ver que las decisiones eran tomadas en conjunto por el equipo de gobierno,

⁴¹⁷ Véase, por ejemplo, la demanda a favor de Manuel Palacios, en Letelier, *op. cit.*, tomo II, p. 221.

⁴¹⁸ *Op. cit.*, tomo III, p. 598.

que cumplía el papel de proponer al jefe del Ejecutivo las personas que se consideraban más capaces y adictas a su partido para ocupar los principales puestos de la nueva administración. El caso de Hacienda es el más ejemplar.

La reorganización de las finanzas es uno de los principales objetivos una vez conquistada la independencia. La campaña contra los reductos realistas, el pago de los sueldos militares, avituallar al Ejército de los Andes, organizar la campaña de Perú y organizar un ejército chileno son tareas que demandan ingentes recursos. La atención se dirige desde un comienzo a la organización de la Hacienda.

El 2 de septiembre de 1817 Rafael Correa de Saa, ministro contador de la Tesorería General, presenta un plan de hacienda y administración en el que se reorganiza la planta de las instituciones de Hacienda⁴¹⁹. Durante los meses precedentes, el ministro de Hacienda, Hipólito Villegas, se escribe con Bernardo O'Higgins dando cuenta de los avances del nuevo plan y manifestándole las discusiones que tiene con Rafael Correa sobre los individuos más capaces para ejercer en estos puestos, "Nos hemos secado los sesos en buscar los gefes mas aparentes" dice⁴²⁰. Como el Director Supremo se encuentra en campaña en el sur, el gobierno está a cargo de un delegado, Hilarión de la Quintana, por lo que el Ministro propone que todos los nombramientos sean en calidad de interinos hasta el regreso de Bernardo O'Higgins, quien podrá, en ese momento, confirmar en sus puestos a los individuos designados,

"En fin veremos (pues todos estos nombramientos son interinos) si corresponden a sus deberes los empleado provistos provisoriamente y V. tiene tiempo a su venida, o antes de quitarlos"⁴²¹.

Que las decisiones sean tomadas en conjunto por este grupo lo evidencian las comunicaciones.

"Ha presentado Correa el plan de Empleado de la tesoreria, haciendo el con Perez las propuestas de sus subalternos que deben haber, y se ha aprobado interinamente todo... Haora ha presentado el de la Casa de Moneda con solos 2 gefes en lugar de 3 que eran Portales Intendente, Orrian Contador, y Ochagavía mi paisano tesorero. La dificultad ha estado en si este ultimo debe salir, o el 2º, y ya estamos de acuerdo en votar a Ochagavia pasandole un oficio muy honorifico, en que se le prometeria colocar en

⁴¹⁹ Rafael Correa de Saa, "Reglamento General Administrativo de la Hacienda Pública de Chile", 2 de Septiembre de 1817, fjs. 1-64. Un análisis de este documento en el artículo de Eduardo Cavieres, "La organización de la hacienda pública chilena: 1817-1822. Las bases de una experiencia exitosa. ¿Ideas o decisiones?"

⁴²⁰ Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O'Higgins, Santiago, 16 de junio de 1817, en AVM, vol. 95, fj. 26.

⁴²¹ *Op. cit.*

un destino conforme a sus servicios cuando se presente (que acaso sera nunca, aunque los 3 calificadores lo han calificado) Asi ha opinado Dn. Quintana, yo y Correa...”⁴²².

En lo que concierne la administración de Hacienda, bajo el gobierno de Bernardo O’Higgins se nombra de forma directa al contador mayor, José Ignacio Eyzaguirre⁴²³; al comandante del resguardo de Valparaíso, Ramón Vargas y Velbal; al administrador de alcabalas de la Intendencia de Coquimbo, Fernando de Urizar⁴²⁴; al alcaide de la aduana de Valparaíso, Mariano Lafebre⁴²⁵; a dos guardas del resguardo de Valparaíso, José Manuel Espinoza⁴²⁶ y Francisco Federico⁴²⁷; al alcaide segundo de la misma aduana, José María Hernández⁴²⁸; al comandante del resguardo de Talcahuano, Manuel Serrano⁴²⁹; al administrador de alcabalas del partido de Huasco, Jerónimo Aguirre⁴³⁰; al oficial de vista y alcaide de la aduana general, José Raimundo del Río⁴³¹; al oficial de partes del departamento de Hacienda, Antonio Jara⁴³²; al ministro tesorero de la provincia de Concepción, Juan Castellón⁴³³; al contador de diezmos, Francisco Binimelis⁴³⁴; al oficial de cuenta y razón de la tesorería de Concepción, Carlos del Río⁴³⁵; al ministro tesorero de Valdivia, Vicente Gómez⁴³⁶; al oficial primero de la aduana de Concepción, Manuel Garretón⁴³⁷; y al oficial de partes y archivero de la secretaría de Estado de Hacienda, Miguel Dueñas⁴³⁸; entre otros.

Esta lista solo incluye aquellos nombramientos que cuentan con un decreto particular. Deben sumarse los grupales, producto de la reorganización de instituciones y de la planta de sus empleados, como es el caso de la Aduana de Valparaíso⁴³⁹.

⁴²² Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 16 de junio de 1817, en AVM, vol. 95, fj. 26.

⁴²³ AMH, vol. 2, fj. 58, Santiago a 20 de diciembre de 1817.

⁴²⁴ *Op. cit.*, fj. 105, Santiago, 27 de agosto de 1818.

⁴²⁵ *Op. cit.*, fj. 110, Valparaíso, 15 de septiembre de 1818

⁴²⁶ *Op. cit.*, vol. 29, fj. 10, Valparaíso, 16 de septiembre de 1818.

⁴²⁷ *Op. cit.*, fj. 11, Valparaíso, 29 de setiembre de 1818.

⁴²⁸ *Op. cit.*, fj. 15, Valparaíso, 3 de octubre de 1818.

⁴²⁹ *Op. cit.*, vol. 2, fj. 114, Santiago, 22 de octubre de 1818.

⁴³⁰ *Op. cit.*, vol. 29, s/fj, Santiago, 9 de diciembre de 1818.

⁴³¹ *Op. cit.*, s/fj.

⁴³² *Op. cit.*, vol. 2, fj. 236, Santiago, 21 de septiembre de 1820.

⁴³³ *Op. cit.*, fj. 242, Santiago, 30 de septiembre de 1820.

⁴³⁴ *Op. cit.*, fj. 243, Santiago, 30 de septiembre de 1820.

⁴³⁵ *Op. cit.*, fj. 280, Santiago, 16 de enero de 1821.

⁴³⁶ *Op. cit.*, fj. 289, Santiago, 16 de marzo de 1821.

⁴³⁷ *Op. cit.*, fj. 292, Santiago, 3 de abril de 1821.

⁴³⁸ *Op. cit.*, fj. 296, Santiago, 30 de abril de 1821.

⁴³⁹ El 12 de junio de 1820 se da nueva planta a esta oficina, con detalles de todos los funcionarios que se desempeñan allí, y el 17 de noviembre del mismo año se presentan también las nuevas listas de los oficiales de la Tesorería General de Ejército y Hacienda. AMH, vol. 2, fj. 225, 12 de junio de 1820; y fj. 273, Santiago, noviembre 17 de 1820.

Si volvemos a la lista, resulta interesante observar que las designaciones atañen a todos los escalafones de la administración vinculada a la hacienda pública y a las distintas ramas que componen la enmarañada red que de una u otra manera se vincula a ella. La administración del departamento de Hacienda, las aduanas y resguardos, las tesorerías provinciales y la comandancia del Ejército, son todas instituciones fiscales, y como bien lo mencionan los decretos y reglamentos de gobierno, el jefe del Ejecutivo es el responsable del control de las finanzas, y desde esa posición es que ejerce su voluntad para decidir a quién asignar un cargo.

No obstante, la Constitución de 1818 estipulaba que los nombramientos de los subalternos debían hacerse a consulta de los jefes respectivos, y publicarse ocho días antes⁴⁴⁰. Frente a esta norma la realidad presenta inconvenientes, como señala el mismo Director Supremo en comunicación al Senado:

“Como al formarse la Constitución no era posible prever todas las ocurrencias que pudieran embarazar la ejecución de algunas de sus decisiones, cuya obra el tiempo i la esperiencia solo podian desenvolver, estos ya han convenido que el artículo enunciado es en parte inverificable respecto del ramo militar...”⁴⁴¹.

Por otra parte, como los escalafones no están siempre tan claros, se pone en duda quien vendría a ser el encargado de proponer la terna. En el caso de las aduanas se cuestiona si la propuesta debe ser provista por el administrador general o por la oficina donde se produce la vacante. El Senado responde al Director: “después de los acuerdos i meditacion conveniente”, se ha resuelto que sean los jefes inmediatos quienes sugieran los nombramientos, pero a través del administrador general, y en caso de que el puesto vacante sea el de algún jefe de oficina, será el administrador general de aduanas quien elabore directamente la proposición⁴⁴².

El modo de nombrar a los funcionarios es un tema crucial, y tiene relación con problemáticas generales del proceso de construcción estatal. Como señala Françoise Dreyfus, la reflexión sobre el personal administrativo constituirá más allá de la teoría, una postura política.

“Si la burocracia puede ser considerada como una forma de organización del personal administrativo ligado a regímenes “presurosos en oponer los beneficios de una administración vigilante e ilustrada a las agitaciones de la libertad política”, hay que interrogarse sobre las razones que conduje-

⁴⁴⁰ Constitución de 1818, artículo 11, capítulo 1, título *iv*.

⁴⁴¹ “Oficio del Director Supremo al Excelentísimo Senado, 30 de octubre de 1818”, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁴² “Sesión del 1 de abril de 1819”, anexo N° 543, p. 407.

ron, finalmente, a los estados democráticos a instituir a su turno sistemas en los cuales los funcionarios son reclutados en base al mérito, gozan de garantías y están sujetos a ciertos deberes”⁴⁴³.

Mencionamos que existen otras formas de designaciones que operan junto con las directas. Una de ellas es la nominación a propuesta de los mismos funcionarios. En efecto, la falta de individuos es reparada con facilidad por quienes se encuentran al interior de la administración, y para suplir estas carencias, o en respuesta a remociones o nuevas asignaciones que perjudican a un empleado, los mismos implicados, o sus superiores, elevan una queja fundamentando por qué se oponen a la medida, explicitando las causas, y haciendo una propuesta que muchas veces será confirmada por el gobierno.

En febrero de 1822, Gerónimo Araos, escribano mayor del gobierno, se dirige a las autoridades solicitando el nombramiento de un escribano con su correspondiente amanuense para la Tesorería General. Su justificación es que en dicha oficina se encuentran varios expedientes de créditos contraídos a favor del fisco, y que también en el ramo de secuestros el oficial encargado procura establecer lo que se le adeuda al Estado, por lo que se necesita un empleado que se dedique solo a esta labor. Gerónimo Araos dice hallarse incapaz de realizar dicha tarea, dado “el basto despacho que se agita en este Supremo Gobierno y en aquel tribunal de materias de Hacienda”. Por último, apoya su solicitud diciendo que faltaría a su obligación si no diese cuenta de la imposibilidad de conciliar ambas funciones⁴⁴⁴. En respuesta, el gobierno solicita a los ministros de la Tesorería General que propongan un actuario. La contestación no se hace esperar, se sugiere para el cargo a Juan Lorenzo Vera “sujeto de notoria idoneidad”, escribano de la cámara de Justicia, y quien, asu vez, se desempeña en la Junta Superior Contenciosa de Hacienda; vale decir, tiene conocimiento sobre la materia.

Este caso revela dos fenómenos importantes. Se advierte que pese al tamaño reducido de la administración, sus integrantes conocen los mecanismos que operan al interior del gobierno y utilizan este conocimiento frente a medidas que los afectan de manera directa. Y en relación con la conformación de un cuerpo burocrático, vemos que este proceso no opera únicamente promovido por instancias externas, por reglamentos y legislación sancionadas desde el poder Ejecutivo o Legislativo. Hay una dinámica propia e interna a las instituciones y sus individuos que, siguiendo una necesidad de organización o de reorganización, genera una demanda de nuevos espacios y funciones. Es así como lentamente se va configurando una incipiente burocracia que se transforma en un espacio de poder.

⁴⁴³ Dreyfus, *op. cit.*, p. 13 (original en francés, traducción de la autora).

⁴⁴⁴ AMH, vol. 28, s/fj., Santiago, 27 de febrero de 1822, respuesta de los ministros de la Tesorería el 6 de marzo de 1822.

Por último, la economía es otro factor determinante en los nombramientos, como se verá al abordar el tema de los salarios. En 1835, dada la “estricta economía” necesaria a todos los ramos de la administración para “satisfacer los empeños de la Nación”, se decreta que, para suplir las vacantes que resulten de las reformas emprendidas, los jefes de oficinas tendrán una lista con los individuos dados de baja, de entre los cuales surgirán los candidatos a llenar dichos cupos⁴⁴⁵. La medida resulta algo contraproducente, pero dado que las reformas tienen un carácter político, el decreto resulta ser un mecanismo de selección adecuado a las intenciones de los dirigentes en aquel momento.

Algunos problemas en torno a los nombramientos

Los rangos al interior de la administración son tema de debate. Mucha de la correspondencia con el Ministerio de Hacienda revela problemas relativos a empleados que se desempeñan como interinos, o aquellos nombrados, pero que aún no reciben el título correspondiente, y que, por lo mismo, no tienen sueldo. Producto de los nombramientos y el proceso de reorganización de las instituciones, también se vulneran las jerarquías tradicionales, lo que conlleva quejas de parte de los empleados desfavorecidos.

En 1838, el contador mayor se dirige al gobierno, pidiendo que se sancione una ley que declare que “todo Empleado nombrado interinamente, o en comición, con nombramiento del Presidente de la Republica” tenga la propiedad del destino por el hecho de desempeñarlo más de cinco años. Según el contador la situación actual causa graves perjuicios a los negocios de hacienda. En respuesta, el gobierno emitirá un decreto que sanciona lo propuesto por esta autoridad⁴⁴⁶.

La situación de los empleados interinos está muy relacionada con el fenómeno de la movilidad que experimentan los funcionarios. Al no poseer el título correspondiente a su cargo, pueden ser removidos sin mayor dificultad, y es aquí cuando surgen los problemas. En primer lugar, el *savoir faire* de los empleados se adquiere en el ejercicio de su cargo, por lo que una remoción implica adaptarse de nuevo a otro destino, y la probabilidad de que la persona que venga en reemplazo deba, al menos, pasar por un tiempo de adaptación. En los departamentos de Hacienda y Justicia esto es un inconveniente, dado que la liquidación de cuentas y el fallo de causas son tareas que toman tiempo, y la crítica de la opinión pública apunta en este sentido. En segundo lugar, la remoción constante de los empleados limita la capacidad de organización interna y consolidación de un cuerpo burocrático, por ello se insiste en crear una legislación para el nombramiento de los empleados que regule y ponga término a su estado “interino”. Los gobiernos conservadores insistirán con fuerza en

⁴⁴⁵ “Empleados”, Santiago, 23 de diciembre de 1835, p. 6.

⁴⁴⁶ AMH, vol. 100, 10 de noviembre de 1838, s/fj.

este punto. Por último, la capacidad de control que se puede ejercer sobre un funcionario interino es menor, y puesto que muchas veces se encuentran en puestos claves de manejo de caudales o información privilegiada, las autoridades preferirán contar con un cuerpo de funcionarios estable.

En el año 1843 el ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública expresa algunos de los aspectos señalados. Refiriéndose a los jueces y empleados de los tribunales, señala:

“La renta de que disfrutan, ántes escasa e insuficiente, les permite en el día contraer todo su desvelo al buen desempeño de su cargo, i la inamovilidad en que se encuentran, será la mas fuerte garantía de la independenciam de sus fallos. Apénas pudiera creerse que durante diez años enteros casi todos nuestros empleos judiciales hayan estado servido interinamente, i solo las recomendables cualidades de las personas que los han ocupado, han podido impedir que se espermentasen en toda la estension los males consiguientes a semejante estado de cosas”⁴⁴⁷.

Otro caso de irregularidades es el de aquellos empleados que se encuentran en funciones, pero sin el título correspondiente, documento que en última instancia es el único que atestigua la validez para ejercer un puesto. La solicitud de Antonino Cordovez, nombrado ministro contador interino de la Tesorería y Aduana de Coquimbo ilustra a este respecto. El afectado señala que hace un año y diez meses que se desempeña sin recibir aún en el despacho que lo pone en posesión de su cargo⁴⁴⁸. En la misma situación se encuentra Joaquín Tocornal (futuro ministro de Hacienda) quien dos años y cuatro meses luego de haber sido nombrado oficial vista interino de la aduana general,

“con la calidad de haber sido rogado e instado por segunda ves para aceptar el destino, y de que se me despacharía inmediatamente la propiedad, mejorandose su dotación”,

no ha recibido en propiedad el destino⁴⁴⁹. Ambas solicitudes serán acogidas y aceptadas, ordenándose expedir los títulos correspondientes.

En lo concerniente a los nombramientos directos, un problema reiterativo es que no siempre son aceptados por sus destinatarios. Se mencionó que parte importante de las dificultades encontradas a la hora de formar un cuerpo burocrático era la falta de individuos capacitados para desempeñarse en puestos que necesitaban de un conocimiento técnico, como el caso de los ministros de Hacienda. El hecho de que sean los mismos individuos los que se rotan los

⁴⁴⁷ Gobierno de Chile, *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1843, p. 3.

⁴⁴⁸ Contestación en 20 de diciembre de 1824, en AMH, vol. 19, s/fj.

⁴⁴⁹ Respuesta el 28 de diciembre de 1824, en AMH, vol. 19, s/fj.,

principales cargos directivos de las instituciones de este departamento también apunta en este sentido. Ahora bien, quienes sí estaban más capacitados para ejercer funciones relativas a la fiscalidad pública eran los comerciantes particulares, pero ser nombrados suponía una traba al desarrollo de sus propios negocios y por ello muchas veces lo declinaban.

Como señala Carlos del Río, oficial primero de la administración de Aduanas de Concepción:

“Este Gobierno Intendencia me obligó a la aceptación del cargo... yo me excepcioné quanto me fue posible en consiliación de los respetos de la magistratura, y de mis particulares intereses. No obstaron mis razones, y la Autoridad compelio mi obediencia, que ha sido exercitada por espacio de seis meses. En ellos Sr. Exmo. he postergado mi comercio, y puedo con verdad asegurar que los ingresos del prest no han equivalido al menos cabo que he padecido en mi xiro mercantil por la necesaria contracción a este destino. Baste ya pues Señor de sacrificios, y tenga V.E. la dignación de proveer mi separación”⁴⁵⁰.

Pero no solo los comerciantes ven afectados sus negocios particulares, los hacendados esgrimen razones similares. En marzo de 1832 Ramón Ovalle se excusa de participar en una comisión,

“A no ser la circunstancia de allarme combensido de los poco conocimientos que me asisten para el desempeño de tan delicado cargo, como es de allarme en esta ocupado en las cosechas y que mi presencia es de absoluta necesidad, por se lo unico con que cuento para mi subsistencia, y asi asta Maio no me es posible pasar a esa”⁴⁵¹.

La renuncia o declinación a un cargo puede deberse a otros motivos, salud o edad. A éstas se atiene José Ignacio Eyzaguirre, al declinar el cargo de contador mayor adjunto, en el que se le ha nombrado para que finiquite las cuentas pendientes de la Tesorería General desde 1819. La designación lo “llena de gratitud acia V.E. por su suprema confianza y de dolor al contemplarme inhabil para su desempeño”. A continuación, explica que el trabajo de fenecer las cuentas de la Tesorería de 1817, “redujeron mi salud a un estado deplorable, que me forzó a hacer dimisión del cargo de contador maior unico entonces en el tribunal de cuentas”. Menciona, asimismo, su larga carrera de servicios, veinticuatro años, en distintos empleos de la administración. Dada las razones que esgrime, su renuncia será admitida por el ministro de Hacienda⁴⁵².

⁴⁵⁰ AMH, vol. 19, fj. 111, 6 de octubre de 1824.

⁴⁵¹ AMH, vol. 28, s/fj, Calera, 22 de marzo de 1832.

⁴⁵² AMH, vol. 28, s/fj, Santiago, 5 de enero de 1823.

LA REGLAMENTACIÓN:
UNA APROXIMACIÓN A LA PRÁCTICA Y FUNCIONAMIENTO COTIDIANO

“Pero si al celo con que he procurado se cumplan los nuevos i antiguos reglamentos, no han correspondido siempre los resultados, es porque la guerra en todos tiempo destruye i no conserva; es porque atrasada España, i mucho mas la América en la ciencia económica, creadora de las riquezas, solo hemos aprendido el mecanismo del orden i de inspección, i es porque una República independiente no puede rejirse por leyes, ordenanzas i oficinas montadas sobre un plan colonial. Quizá ningun otro Reino de América fue mas desatendido que Chile. De aquí el abandono de sus ramos, que deben formar un caudal de riqueza: de aquí el corto número i poca respetabilidad de oficinistas i tribunales”⁴⁵³.

El estudio de la reglamentación y legislación sobre los funcionarios permite adentrarse en las prácticas que operaban en la administración colonial y luego en la republicana, observando el funcionamiento más cotidiano al interior de las instituciones. Alegando ineficiencia o solo por voluntad de transformación, las autoridades buscarán reformar en la medida de lo posible las instituciones heredadas. Finalmente, regular y organizar permite a los nuevos dirigentes reestructurar los vínculos y dependencias al interior de la administración.

Refiriéndose a las causas de la crisis de la hacienda, en su memoria al Congreso de 1834, el ministro de Hacienda Manuel Rengifo señala:

“La quinta i última causa que influyó en el desgüeño de nuestra hacienda fué el espíritu de innovacion propagado como un contajio entre todas las clases de la sociedad. Dos motivos justificaban esta ánsia del pueblo por una reforma jeneral de las instituciones: el deseo de extinguir hasta la memoria del réjimen colonial, cuya conservacion se consideraba ignominiosa para la República; i el natural anhelo que los hombres tienen a mejorar de suerte, cuando viven bajo la influencia de leyes que se oponen a su bienestar”⁴⁵⁴.

La legislación pone en evidencia las características de la sociedad local que se buscan reformar. El tema de la regulación de horarios, por ejemplo, nos habla de la cotidianidad y del uso del tiempo; y las normas sobre a los nombramientos, de los vínculos y relaciones sociales, por citar solo dos ejemplos.

Por otra parte, la administración colonial había sido uno de los focos principales a los que el discurso patriota apuntaba sus dardos, y los funcionarios coloniales, representantes directos y ejecutores de la política monárquica,

⁴⁵³ “Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado”, Santiago 15 de mayo de 1820, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁵⁴ *MH*, 1834, p. 8.

asociados a lo antiguo, ineficaz, abusivo y arbitrario; en fin, a lo peor de la dominación colonial. Esto tuvo como consecuencia un fuerte deseo de transformaciones de las instituciones y funcionarios. Françoise Dreyfus señala el mismo fenómeno para el caso de Francia y Estados Unidos,

“Sacando lecciones de la historia e inspirándose de fuentes filosóficas comunes aunque igualmente propias, una misma voluntad anima a los estadounidenses y los franceses: poner fin a los abusos del pasado que están al origen del proceso revolucionario. La puesta en cuestión del sistema político, de ambas partes del Atlántico, engloba al tiempo los principios sobre los cuales este sistema estaba formado y su modo de acción; desde este doble punto de vista, las modalidades de reclutamiento del personal administrativo –en Francia la venalidad de los cargos y la desigualdad en el acceso a los empleos públicos, y en Estado Unidos, el patronazgo, sinónimo de corrupción– aparecen como los símbolos de la iniquidad y de la perversidad de los regímenes a abolir”⁴⁵⁵.

En el caso de Chile, los funcionarios que se mantuvieron en sus puestos continuaron rigiéndose en un primer tiempo por la Ordenanza de Intendentes de 1786, salvo modificaciones particulares. Sin embargo, una vez afianzado el gobierno independiente, aparecen nuevos reglamentos para la administración civil.

La multiplicidad de leyes y códigos que se observa en estos años es una de las características de los procesos de transición política, y por ello la codificación tiene una fuerte significación (no se debe olvidar que el pluralismo normativo y la superposición de jurisdicciones era una de las características del Antiguo Régimen). En el caso de Chile, la promulgación del *Código Civil* en 1855, representa no solo el esfuerzo del gobierno por dotarse de una legislación competente sino que revela un cierto grado de afianzamiento del Estado, las leyes no solo se dictan, además, deben cumplirse, y en el caso contrario, tener la capacidad de castigar su desobediencia⁴⁵⁶.

Advertir lo señalado es clave para entender y contextualizar los cambios y permanencias que experimenta la incipiente burocracia, y la importancia de los nuevos reglamentos que se sancionan. Si tomamos por ejemplo el caso de la Hacienda, el sistema de arrendamiento de impuestos se mantiene, los oficiales y jurisdicciones, las aduanas y resguardos. Pero la estructura y organización

⁴⁵⁵ Dreyfus, *op. cit.*, p. 46 (original en francés, traducción del autor).

⁴⁵⁶ Abogando por una reforma a la administración de Justicia, en 1837 Andrés Bello señalaba: “Nuestros códigos son un océano de disposiciones en que puede naufragar el piloto más diestro y experimentado. Leyes de *Partida*, leyes de *Toro*, leyes de *Indias*, *Nueva Recopilación*, ordenanzas de varias clases, senadoconsultos, decretos de gobierno, leyes de nuestros congresos, autoridades de los comentaristas, etc.”, Véase Andrés Bello, “Administración de justicia”, p. 151.

del ramo toma otro sentido cuando se trastoca el objetivo de la recaudación y la cabeza no es más la Real Hacienda de la monarquía española, sino el gobierno local.

Así, los reglamentos, sean moderados o muy radicales, deberán ir ajustándose poco a poco a esta nueva realidad. Por otra parte, la situación política repercute directamente en la toma de decisiones, pues es distinto sancionar la separación de cargos a los disidentes cuando están en una posición de fuerza o cuando no, o si el gobierno cuenta con apoyo ciudadano o la oposición es más fuerte, o si la guerra continúa y la invasión enemiga se cree inminente. Un ejemplo de esto se observa en el modo en que se trata la cuestión de los funcionarios españoles y europeos, que dependiendo de los aires políticos ven una serie de reglamentos en torno a su participación en cargos públicos.

Por otra parte, el estudio de los reglamentos permite discernir las distancias entre la realidad y el discurso. El gran abismo que muchas veces se observa entre ambos no necesariamente implica que las leyes estuviesen desligadas de la realidad a la que se aplicaban, o que fueran tinta derramada en vano. Si intentamos comprender el sentido de la legislación en el marco de un proceso en desarrollo, como es la construcción estatal, las leyes se transforman en una rica fuente que nos sirve no solo para contraponer y mostrar las distancias mencionadas sino para comprender los objetivos políticos del gobierno y de los líderes que comandaban dicho proceso, ver hacia donde estos apuntaban. Estamos lejos de creer que solo nosotros podemos commensurar la realidad y que los dirigentes la desconocían, al contrario, ellos la conocían muy bien. El afán de legislar no era un intento obtuso de modelar esa sociedad concreta de acuerdo con la visión más utópica de sus objetivos.

En última instancia, como señala Françoise Dreyfus,

“Las reglas que rigen el estatuto de los funcionarios, si corresponden a aquellas que caracterizan a la burocracia como organización racional, fueron en primer lugar pensadas como instrumentos para neutralizar los juegos de influencia a los que estaban sometidas las nominaciones y las carreras de los agentes públicos. Estas reglas varían de un país a otro, y sus particularidades cobran sentido en la articulación de la historia política y social, y en la representación que cada sociedad se forjó del rol del Estado”⁴⁵⁷.

Dado que en otro apartado se ha examinado a las nuevas instituciones que se crean en el marco del proceso de formación y despliegue estatal, acá se aborda el estudio de los reglamentos generales de la administración del gobierno.

⁴⁵⁷ Dreyfus, *op. cit.*, p. 17 (original en francés, traducción de la autora).

“En aquellos días de constante labor en que todo estaba por organizarse en materia de administración pública, i en que era necesario respetar las prácticas i ordenanzas del antiguo réjimen mientras se daban nuevas instituciones, debía necesariamente hacerse sentir un gran desorden, reagravado por la urjencia con que era necesario atender muchos asuntos del despacho i por la inesperienza de los funcionarios de nueva creacion”⁴⁵⁸.

Como lo describe Diego Barros Arana, en materia de administración eran múltiples las materias a organizar, y por ello los reglamentos abordan todo tipo de asuntos, desde los más centrales referidos a la alta administración y su organización, a los que regulan detalles como los usos y horarios de oficinas.

Uno de los primeros estatutos referentes a la organización interna es el “Reglamento para el despacho del gobierno” de agosto de 1813, redactado por el ministro Antonio José de Irisarri. Según Diego Barros Arana, el motivo de este decreto era solucionar “el tumulto de negocios administrativos”, pues

“no habia horas fijas para el despacho, i las oficinas de gobierno se veian frecuentemente llenas de jentes, que a cualquiera hora llegaban con solicitudes i representaciones”⁴⁵⁹.

Se estipula, entonces, el horario de las oficinas de gobierno (9 h en invierno y 8 h30 en verano), el horario de trabajo, el horario en que se recibe al público (12h-13h/14h), y el modo en cómo se debe presentar una causa al gobierno⁴⁶⁰. El mismo autor dice que, si bien

“ese reglamento, que en medio del apremio de cada día para la espedicion de negocios urgente, no podia ser ejecutado con puntualidad, regularizó, sin embargo, considerablemente la marcha administrativa”⁴⁶¹.

En 1818, una vez reinstaurado el gobierno independiente, se estipula, incluso, el uniforme que deben usar los ministros de Estado. No tenemos más referencias a este decreto, desconocemos si en la práctica se cumplió o no, sin embargo, el intento de uniformar a los secretarios puede ser visto como un mecanismo para legitimar su figura, y es un elemento nada irrisorio en una sociedad de usos y costumbres tradicionales, en las que la apariencia es un elemento fundamental en el juego del poder⁴⁶².

⁴⁵⁸ Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo XI, p. 534.

⁴⁵⁹ *Op. cit.*

⁴⁶⁰ “Reglamento para el despacho del Gobierno”, Santiago, 23 de agosto de 1813, *Boletín de leyes y decretos 1810-1818*, *op. cit.*, tomo I, p. 280.

⁴⁶¹ Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo XI, p. 534.

⁴⁶² El uniforme de los ministros de Estado era el siguiente: “casaca negra de cuello derecho, y en el un bordado de oro que corra por todo su largo de palma y oliva entrelazadas: en sus

Como suplemento a la Ordenanza de Intendentes de 1786, documento que sigue siendo el referente en estas materias, en 1821 se dicta un reglamento adicional que estipula la asistencia a las oficinas y tribunales de Hacienda. La asistencia será todos los días del año, “inclusos aquellos en que hay obligación de oír misa y se puede trabajar; pues solo deben exceptuarse los de fiestas cívicas, y los de *rigoroso precepto*”. Los empleados con licencia gozarán de medio sueldo, los que obtuvieren prórroga de ninguno. Los jefes pueden conceder la licencia a sus subalternos por tres días, los intendentes por un mes, y el Director Supremo por más tiempo. Con el dinero que se ahorre en estos casos se creará un fondo para gratificaciones⁴⁶³. No obstante, al parecer los horarios y asistencia no se cumplen, y en diciembre del mismo año se encarga a los gobernadores e intendentes que controlen la asistencia a tribunales y oficinas de hacienda de sus respectivas jurisdicciones, que en caso de no respetarse, implicará la suspensión del sueldo a los jefes subalternos⁴⁶⁴. Por último, el asunto se zanja de común acuerdo entre la Junta Administrativa de Hacienda y los jefes subalternos de las instituciones que componen el departamento, con un horario más flexible y singular a cada caso⁴⁶⁵.

Este asunto evidencia un elemento central en la configuración del cuerpo burocrático, la negociación que se da entre las diversas partes involucradas. En este caso entre el Ejecutivo, las autoridades locales, los jefes de oficinas y tribunales de Hacienda, y los empleados, aunque sea solo sea en materias de la cotidianidad.

Otras normas sobre la administración son producto de la crisis del erario público, y buscan disminuir los gastos, como es la prohibición de tener oficiales auxiliares en las oficinas de Estado. En este decreto, se recuerda que sin importar el grado del despacho, solo se debe contar con los oficiales que figuran en la dotación⁴⁶⁶.

extremos una espada cruzada con una palma. En las botas de las mangas el mismo bordado mas pequeño, y tres estrellas horizontales. El centro blanco con cabos dorados. El petit-uniforme, será de palo azul con solas estrellas en las botas de la manga; y en el cuello los extremos que lleva el uniforme grande. Solamente se distinguirán los diversos departamentos en las fajas que serán: la del Gobierno blanca, azul la correspondiente al de Hacienda, y encarnada para la de Guerra...”, *Boletín de leyes y decretos 1810-1818*, tomo 1, p. 244.

⁴⁶³ “Reglamento adicional a la Ordenanza de Intendentes”, Santiago 31 de Agosto de 1821, *Boletín de leyes y decretos de gobierno 1821-1822*, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁶⁴ “Vigilancia sobre las oficinas de Hacienda”, Santiago, 31 de diciembre de 1821, *Boletín de leyes y decretos de gobierno 1821-1822*, *op. cit.*, p. 207. En 1836 se vuelve sobre el tema, señalando que se aplicarán las multas señaladas en el reglamento adicional a la Ordenanza de Intendentes. En este nuevo decreto se busca uniformar la asistencia de todas las oficinas de hacienda, y se encarga al visitador de oficinas fiscales poner atención a su cumplimiento. Empleados de Hacienda, Santiago, 2 de julio de 1836, p. 36.

⁴⁶⁵ “Horas de asistencia de los empleados a las oficinas públicas”, Santiago 26 de abril de 1822, *Boletín de leyes y decretos de gobierno 1821-1822*, *op. cit.*, p. 258.

⁴⁶⁶ “Prohibición de tener oficiales auxiliares en las oficinas del Estado”, 15 de noviembre de 1820, *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820*, *op. cit.*, p. 347.

Asimismo, es recurrente la reglamentación sobre los ascensos en las distintas ramas del gobierno, factor clave en la configuración de un cuerpo burocrático. En su estudio sobre la administración colonial, Mariluz Urquijo señala:

“la generalización del escalafonamiento como aspiración y como realidad se acentúa en la segunda mitad del siglo XVIII como resultado del racionalismo de la época que trata de ordenar la vida de las oficinas mediante reglas lógicas y cognoscibles”.

Pero dejando de lado las aspiraciones ilustradas, este fenómeno fue posible debido a otras razones:

“El aumento del número de empleados que, a la vez que obliga a fijar pautas objetivas para su dirección, permite la jerarquización del personal y la división del trabajo; la estabilidad que da pasos importantes en la época; la finalización del perverso sistema de la venta de oficios que da pie para que se pueda atender a elementos tales como la antigüedad y el mérito, prescindiendo del mayor o menor caudal de los pretendientes”⁴⁶⁷.

Al momento de crear una nueva regulación para a los empleados, todos estos temas vuelven a discutirse, y, si bien los antecedentes coloniales son fundamentales, se buscará innovar en otros aspectos.

En los primeros años la reglamentación tiene mucho de casuístico, es en el mismo proceso de organización de las oficinas, de las jerarquías y de la reglamentación interna que se delimitan las funciones y esferas de acción de los empleados públicos. Es caso a caso que se configura la jurisdicción de cada rama de la administración, como parte del proceso más general de la construcción de una administración gubernamental independiente. Esto se constata en las constantes dudas que manifiestan los mismos empleados sobre su esfera de acción y sus funciones. Algunas de estas cuestiones son elevadas al Senado, para que como máxima autoridad en materia de legislación sancione lo correspondiente, y también se encuentran en la correspondencia con los departamentos de gobierno.

La realidad confrontada a la legislación

Ahora bien, si la legislación sobre la organización de un cuerpo burocrático es numerosa, existe, como en todo lugar, una enorme distancia entre lo que sancionan las leyes y la práctica cotidiana.

Las distancias existentes entre la norma y la práctica se han señalado a lo largo del trabajo, mencionaremos, por tanto, algunos casos particulares en la administración de oficinas de gobierno que ilustran esta situación.

⁴⁶⁷ José María Mariluz Urquijo, *El agente de la administración pública en Indias*, p. 241.

En diciembre de 1819, el Director Supremo señala:

“se hace ya escandaloso el abuso en la conducción clandestina de cartas y comunicaciones de diversos puntos a esta capital por conductores llamados vulgarmente propios, o por pasajeros, ejecutándose lo mismo de esta capital para otras partes, y de unos pueblos a otros”.

Esto quebranta los reglamentos establecidos para el correo, defrauda los ingresos (de los que se mantienen sus empleados) y “facilita un medio de que los enemigos introduzcan y esparzan especies y noticias contrarias al sistema americano”. Para evitar estos males se establecen unas reglas muy claras sobre el porte de correos, sobre quiénes pueden transportarlo, bajo qué condiciones, las multas que se aplican a cada caso de infracción e, incluso, las acciones a seguir por los comandantes de resguardos y guardias subalternos en caso de detectar un abuso⁴⁶⁸.

A este decreto sigue una larga discusión entre el director general de correos y el procurador de la ciudad, con la mediación del Ejecutivo. La discusión da cuenta de la dificultad o imposibilidad de aplicar en la práctica dichas reglas. Algunos de estos impedimentos son la imposibilidad, sin grave perjuicio a los particulares, de sellar todas las cartas de recomendación y recado, pues en los lugares alejados “habrá casos en que sea mayor la distancia que haya de camino para ir a sellar las cartas, que la del lugar adonde deben conducirse”⁴⁶⁹. Otro reparo es el daño que se efectuará a la agricultura y comercio, por las demoras en los despachos con guías, si se debe atender la apertura de oficinas

⁴⁶⁸ Citamos *in extenso*: “Ninguna persona particular sin excepción de clase o condición, podrá conducir pliego ni carta alguna cerrada a ningún paraje, sin presentarlo primero en las administraciones respectivas de correos, para que se pague su porte, y se sellen. Aun las cartas de recomendación o de recado, que irán abiertas, deben presentarse siempre en la administración de su salida. Ninguno podrá despachar propio o correo a parte alguna, sin que sea con anuencia y pasaporte de la administración de correos de su salida, pena de que por cada carta sencilla que se aprehenda se impondrá a los contraventores la multa de ocho reales; y que se aumentará proporcionalmente a las cartas y pliegos de mayor peso, sin perjuicio del porte que designa la tarifa. Estas multas se aplicarán por mitad, al denunciante o aprehensor, y a beneficio de la renta de correos. Al que despachare tales propios, se le impondrá la multa de doscientos pesos aplicados por tercera parte a la renta, al denunciante o aprehensor, y para pago de costas del sumario que ha de formarse. El propio que fuese aprehendido en el fraude perderá la cabalgadura, a la que se pondrá inmediatamente la marca del Estado, a cuyo servicio quedará aplicada. Si el mozo por su pobreza no pudiese pagar los ocho reales de la multa por cada carta o lo mas que corresponda según su peso, recaerá todo sobre el sujeto que lo hubiese remitido, despachándose para ello la correspondiente requisitoria al juez de su distrito”, Servicio de Correos, *Boletín de leyes y decretos del gobierno, 1819-1820, op. cit.*, p. 175.

⁴⁶⁹ “Servicio de correos”, Santiago, 3 de enero de 1820, en *Boletín de leyes y decretos del gobierno, 1819-1820, op. cit.*, p. 235. El asunto se dirime ordenando que cuando se traslade correspondencia a un punto donde no hubiere estafeta, debe presentarse a su salida en una oficina de correos, pese a los inconvenientes de demora que esto puede traer.

de correo. Y, finalmente, el perjuicio a las comunicaciones entre los despachos de gobierno que usan de este tipo de comunicación entre ellos.

Esta situación pone en evidencia las distancias existentes entre la reglamentación y la práctica, y que hay una fuerte tensión entre ambas. Observamos un juego de poder que implica a las autoridades correspondientes, que toman partido por una u otra causa, y según las circunstancias pueden zanjar a favor de uno u otro bando, priorizando lo que dicta la ley o lo que la realidad impone. De más está decir que las autoridades se alinean por la causa que más las favorece, sobre todo aquéllas vinculadas a la comunidad local o a las instituciones afectadas por los reglamentos.

Otro caso que da cuenta de las divergencias entre la norma y la práctica es el de la correspondencia entre los pueblos y el gobierno. A comienzos del año 1826 se señala que los jefes políticos de las distintas delegaciones se comunican en forma directa con el gobierno, “sin la anuencia de los Gobernadores de las respectivas provincias a que pertenecen”. Esto genera ingobernabilidad, puesto que las autoridades directas no pueden hacerse responsables de su administración “sin tener conocimiento de los asuntos relativos a cada uno de los pueblos que comprende su territorio”⁴⁷⁰. Por otro lado, la nueva división territorial y administración interior pierde todo sentido si los delegados tienen independencia de sus autoridades locales. Este problema se soluciona mediante un decreto, que insiste en que la correspondencia debe seguir un conducto regular, que a través de los gobernadores se comunique con el gobierno⁴⁷¹.

La reiterada insistencia en distintos decretos y leyes sobre no vulnerar el escalafón de los funcionarios evidencia dos cosas. Por una parte, muestra lo difícil que resulta establecer un orden al interior de la administración, que puede explicarse por aspectos tan distintos como la manera a través de la que se accede a los cargos, o las relaciones de poder y vínculos que existen al interior de ella. Y por otra, indica la compleja relación de tira y afloja que existe entre la elite local y el gobierno central. En efecto, muchos de los funcionarios subalternos destinados a pueblos o ciudades alejadas son naturales del lugar, y por ello cuentan con una red de apoyo que pueden movilizar frente a las autoridades impuestas desde el gobierno central. Puede que no provengan directamente de la elite santiaguina, pero en el desempeño de sus funciones para el gobierno priman los intereses del centralismo. Esta situación se volverá extrema con la organización interior que sanciona la Constitución de 1833, donde todas las autoridades locales serán designadas por el Ejecutivo o sus lugartenientes.

El examen de los requisitos relativos al nombramiento de funcionarios muestra que contar con la ciudadanía y demostrar lealtad y patriotismo resulta complejo, pues si la legislación es tajante, en la práctica los empleados mane-

⁴⁷⁰ “Método que debe observarse en la correspondencia de los pueblos con el Gobierno”, Santiago, 18 de febrero de 1826, en *Boletín de leyes y decretos de gobierno [1823-1825]*, p. 33.

⁴⁷¹ *Op. cit.*

jan los intersticios legales y los vínculos sociales a su favor. Por otra parte, la situación política complica las cosas, la lealtad se refiere al Director Supremo y sus partidarios; la causa de la independencia es un filtro más amplio, pero ya no asegura un nombramiento o mantenerse en el cargo. En relación con el requisito de ciudadanía, se observa que poco a poco la pertenencia local, ser chileno, toma preeminencia por sobre la “hermandad americana” que prima en los primeros años.

En cuanto a las competencias y virtudes para desempeñarse en la administración pública, y en particular en el departamento de Hacienda, se observa cómo en la generación que sigue a los líderes independentistas, este discurso cobra más fuerza, pues ya no se necesita probar lealtad sino demostrar capacidades.

A pesar de esto, la falta de individuos competentes se hace evidente en relación con el manejo de la hacienda pública, es claro que aquí no se contaba con la experiencia necesaria. El discurso y la legislación, que se muestran exigentes, se enfrentan a una realidad compleja. La reorganización y cambio de paradigma que conlleva la independencia no tuvo únicamente implicancias políticas, supuso una rearticulación de las instituciones y finanzas, para lo cual era indispensable tener hombres preparados.

Las dinámicas de nombramiento muestran también que el proceso de conformación de una burocracia generó una dinámica propia, en la que los mismos empleados crearon los espacios y funciones que consideraron necesarios.

Finalmente, cabe señalar que la reglamentación evidencia un deseo de transformación; sin embargo, es de forma muy gradual que se producen los cambios, ya sea en relación con las prácticas de los funcionarios o en lo concerniente a la organización institucional.

TOMAR EL PULSO AL PROCESO DE BUROCRATIZACIÓN. INDICADORES INSTITUCIONALES E INSTRUMENTOS DE CONTROL

Como se vio en los dos capítulos anteriores, las complejidades en la organización de un cuerpo de funcionarios son inherentes a los desafíos que supone el proceso de construcción estatal. Siguiendo en esta misma línea, nos preguntamos ahora, ¿cómo tomar el pulso a dicha organización?, ya que pese a los problemas teóricos, metodológicos y prácticos señalados, hay un cuerpo de funcionarios que lentamente se posesiona.

Toda burocracia comporta sus propios mecanismos de control y restricción, en tanto espacio de poder, y, aunque la puesta en marcha de estos instrumentos obedece a la necesidad de regulación, demarcación y control de su esfera de acción, estos mecanismos también evidencian el proceso de maduración que vive el incipiente cuerpo burocrático.

El primero de los indicadores que estudiaremos es el sueldo o salario (términos utilizados de manera indistinta por las fuentes y por nosotros). En segundo lugar, abordaremos los principales instrumentos de control administrativo: visitas fiscales, juicios de residencia y fianzas y, por último, nos detendremos sobre la instauración de un sistema de jubilación, un indicador privilegiado para ver el grado de consolidación de la burocracia.

El estudio de las relaciones sociales, que puede parecer ajeno al proceso de burocratización, sirve de contrapunto, en el sentido en que muestra cómo la constitución de este organismo manifiesta prácticas tradicionales que se identifican con la época colonial, con el Antiguo Régimen. En este sentido, algunas de las interrogantes que buscamos responder son cómo se articulan o rearticulan las relaciones con la nueva situación política, cómo infieren en el proceso de construcción estatal y de qué modo operan al interior de las nuevas instituciones.

EL SUELDO.

INDICADOR INSTITUCIONAL Y MECANISMO DE CONTROL

Al examinar en detalle el tema de los sueldos, aparece una serie de problemáticas que reenvían a las complejidades del proceso de construcción estatal. El sueldo es una retribución correspondiente a un cargo, pero puede ser utilizado como mecanismo de control. Su estudio permite analizar las jerarquías institucionales, los privilegios y desigualdades existentes entre las distintas ramas de la administración, y observar cómo puede ser el objeto de un premio, o

utilizarse como instrumento político. Por otra parte, las cuestiones en torno a los salarios y su pago se relacionan con los niveles de estabilidad institucional y económica, claves en la formación estatal; en otras palabras, puede ser un indicador de dicho proceso.

La primera noticia que tenemos en materia de sueldos es la contribución impuesta a todos los empleados civiles en noviembre de 1817, con motivo de la urgencia que vive el erario producto de la guerra de independencia y la crisis económica que ésta conlleva. Junto a la contribución se promete el reintegro, una vez que las arcas se encuentren más aliviadas, pero en la práctica esta excepcionalidad se prolonga⁴⁷². Posteriormente, durante el tiempo que dura la puesta en marcha de la expedición libertadora de Perú, se descuenta un tercio de la paga a los empleados civiles y militares. Esta medida se mantiene por cerca de dos años, considerándose como indispensable “para lograr el proyecto mas grande de nuestros días”. No obstante, la posición de los empleados es precaria e insostenible, y el Senado reclama al Director Supremo cumplir con lo estipulado:

“no solo por ser una deuda efectiva, sino también por estar comprometido el honor y crédito del Gobierno en la ejecución de la calidad con que se mandó continuar el descuento; y para el consuelo y satisfacción de los empleados tanto civiles, como militares”⁴⁷³.

Las solicitudes particulares que describen la difícil condición en que se encuentran los empleados públicos afectados por el descuento son un tema frecuente en las discusiones del Senado. Esta institución oficia de mediadora entre dichos empleados y el Ejecutivo⁴⁷⁴. Las representaciones de la Cámara evidencian el *impasse* en que se encuentra el gobierno, que, por un lado, constata la gravedad de la crisis y la falta de recursos y, por otro, escucha las quejas constantes de los funcionarios que describen su dramático estado al verse afectados por los descuentos o por el no pago de sus salarios. Una respuesta del Senado ejemplifica la complejidad de la coyuntura, “por ahora, aunque se contemple justa [la demanda de suprimir el descuento], es impracticable”⁴⁷⁵.

Acorde al escenario de escasez, se regula la acumulación de remuneraciones, y bajo ninguna condición se permite recibir dos o más sueldos. Sin embargo, el funcionario que se desempeña en otro empleo o comisión puede

⁴⁷² “Contribución impuesta a los empleados civiles”, p. 47.

⁴⁷³ “Cesación del descuento en los sueldos de los empleados”, 7 de setiembre de 1820, *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820, op. cit.*, p. 336. Sobre las reducciones de sueldos Diego Barros Arana señala: “creiase entonces fundadamente que con la salida del ejército, i debiendo este ser sostenido a espensas del pais que iba a librtar, la situacion jeneral de Chile habia de mejorar considerablemente”, Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo XII, pp. 334-335.

⁴⁷⁴ En 1819, por ejemplo, el Senado decretará que empleados civiles y militares de Valparaíso queden exentos del descuentos que se aplica a los sueldos, en *SCL*, tomo III, anexo N° 268, p. 251.

⁴⁷⁵ “Sesión del 28 de enero de 1819”, p. 247.

optar por la asignación que le sea más favorable⁴⁷⁶. Hay excepciones, pero sancionadas muchos años después. En 1854, por ejemplo, se declara compatible el sueldo de los gobernadores departamentales con cualquier otro empleo público cuyo desempeño sea permitido, “por ahora y mientras una ley no mejore la dotación de los gobernadores departamentales”⁴⁷⁷.

Además de la mediación que ejerce el Senado, presionando a la Tesorería General y al Ejecutivo, de *motu proprio* eleva solicitudes al Director Supremo para advertir el estado en que se encuentran los empleados de su dependencia, y “para que prevenga a la Tesorería les pague sus sueldos con la posible preferencia”⁴⁷⁸. Es el caso de los oficiales de secretaría y el del oficial de pluma Nicolás Pradel. En su oficio dice así:

“El oficial de pluma don Nicolás Pradel que por su aptitud desempeña las funciones de primero en la Secretaría del Senado, ha representado que, hallándose sirviendo desde el día 15 del inmediato pasado Diciembre, no tiene hasta ahora asignacion a pesar de que, no contando con otra cosa para su subsistencia, necesita de la declaracion del sueldo que debe gozar. La solicitud es justísima i si, hablando a V.E. con verdad, es la pluma que desempeña las labores que hai que despachar, está en el órden que en este concepto i en el de que las asistencias del senado se han reducido a una diaria concurrencia, se sirva prevenir la asignacion que debe llevar, mandando se le abone desde el citado dia 15 de Diciembre...”⁴⁷⁹.

Producto de las conmociones políticas de los primeros años de independencia, y dado los frecuentes cambios de administración, se siguen pagando sueldos a puestos que han sido suprimidos. Con este motivo, en 1823, el Senado envía una carta al Ejecutivo pidiendo que se suprima la renta a los empleados cuyos cargos han sido suspendidos. El oficio es claro:

“Sería conveniente publicar este acuerdo, y transcribirlo a los Ministros del Erario, para que desde el 28 de Enero último, en que cesaron las funciones de ese gobierno arbitrario, que así dispendiaba los caudales públicos, no se abone sueldo, sino, al que ha continuado en el ejercicio constante de su empleo”⁴⁸⁰.

⁴⁷⁶ “Acumulación de dos o más sueldos. Se prohíbe a los empleados públicos”, Santiago de Chile, 19 de noviembre de 1818, p. 62.

⁴⁷⁷ “Sueldo de gobernadores departamentales.- Compatibilidades”, Santiago, 8 de noviembre de 1854, p. 638.

⁴⁷⁸ “Sesión del 14 de diciembre de 1819”, p. 433.

⁴⁷⁹ “Sesión del 20 de enero de 1819”, p. 219. Es también el caso de Manuel Palacios, secretario del Senado. En dos ocasiones la Cámara elevara una solicitud al Director Supremo para que se le cancele lo adeudado y se le expedito el correspondiente título. “Sesión del 13 de febrero de 1819”, pp. 282, 295.

⁴⁸⁰ “Sobre reformas de oficinas y empleados”, Santiago, 15 de abril de 1823, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno, 1823-1825*, p. 42.

Por otra parte, la economía precaria sigue influyendo en la discusión sobre los salarios, y la supresión de puestos es una de las medidas predilectas para ahorrar, como menciona el Senado en rechazo a un nombramiento aduciendo estos motivos:

“La escasez de fondos públicos exige la mayor economía; i si aun en los tiempos de abundancia no debe gastarse mas que lo que sea preciso, en los de indijencia todo ahorro es un caudal”⁴⁸¹.

Los ingenios a los que se debe recurrir muestran el escenario de crisis. En septiembre de 1820, el general Ramón Freire, quien se encuentra en campaña en el sur y es la suprema autoridad de la provincia de Concepción, se queja al Director Supremo de que con el objetivo de ahorrar los sueldos destinados a los oficiales que deben servir en la Secretaría y Comandancia General, el Tribunal de Cuentas le ha solicitado que designe en su lugar a sargentos del Ejército. Ramón Freire señala: “si los hubiera demasiada falta harian en sus compañías en las circunstancias de guerra activa en que se halla esta Provincia”⁴⁸².

En algunos casos, los descuentos y rebajas mencionados tendrán como consecuencia la renuncia de los empleados. En junio de 1819, el alcaide Juan Sepúlveda, al sufrir un descuento de cien pesos sobre un salario de trescientos cincuenta, después de una larga explicación sobre cómo se verá impedido en sus funciones, señala:

“No es posible, señor, permanecer, ni de ningun modo subsistir, con el escalfo de los mencionados cien pesos; por cuyo motivo renuncio del cargo que ejerzo”⁴⁸³.

A principios de 1823, el Senado solicita de nuevo al gobierno un detalle de los empleados y sueldos correspondientes, para formar un plan a cargo de una comisión especial. Dado que la Constitución había creado nuevos puestos,

⁴⁸¹ Sesión del 12 de julio de 1819, p. 134. El mismo año presentará su renuncia el procurador de la ciudad de Santiago “por lo exiguo de su sueldo”, “Sesión del 18 de junio de 1819”, p. 26.

⁴⁸² Carta de Ramón Freire al Exmo. Señor Director del Estado de Chile, Concepción, 14 de septiembre de 1820, en AMH, vol. 51, s/fj. El estado de esta provincia es altamente compleja puesto que se encuentra en guerra, por ello el general señala: “Yo no me he considerado ni me considero en el día con las limitadas facultades prescriptas a los Gobernadores Intendentes sin con las que son peculiares a un Jefe de un ejército de operaciones. Aunque no lo fuera, no se con quienes debería yo haver acordado esos y otros infinitos gastos urgentes que se han ofrecido quando no he tenido hasta estos ultimos meses sino soldados que mandar y enemigos con quienes pelear. Estas formalidades que quiere exigir el Tribunal Mayor de Cuentas, no son adaptables en casos de guerra. Otras no estorpecedoras son que se observan para llenar devidamente el laudado objeto de la salvacion del Pais...”, *op. cit.*

⁴⁸³ “Sesión del 2 de junio de 1819”, p. 5. El mismo año presentará su renuncia el procurador de la ciudad de Santiago por lo “exiguo” de su sueldo, Letelier, *op. cit.*, tomo III, anexo N° 42, p. 29.

y debido al aumento de algunas dotaciones, los gastos en este ítem se habían incrementado, por lo que a pesar de las intenciones de reducir el presupuesto destinado a la renta de los empleados, la Cámara alta aumentó en algunas ocasiones los salarios de quienes elevaron solicitudes particulares.

Con la renuncia de Bernardo O'Higgins en 1823 se producen numerosas transformaciones en el ámbito administrativo. Una de las primeras medidas será la de ordenar y organizar la administración interior, y el tema de los honorarios resultará crucial. Se establece un nuevo escalafón, la más alta remuneración corresponde a la del Director Supremo, y en las provincias a la máxima autoridad provincial, exceptuando a los obispos⁴⁸⁴.

El tema de los estipendios sigue pendiente, y en febrero de 1824:

“deseando proceder con el mejor conocimiento posible en una materia en que parecen pugnar las escaseces actuales del Erario con la necesidad de atender a la subsistencia y decoro de los funcionarios que ocupa el Estado exclusivamente en su servicio”,

se nombra por decreto una comisión encargada de proponer una ley de sueldos para los empleados civiles y eclesiásticos⁴⁸⁵. Pero transcurre un año y la condición de la hacienda sigue siendo crítica, los secretarios de Estado y sus reemplazantes mantienen la remuneración correspondiente a sus cargos anteriores, sin sobresueldos ni gratificaciones⁴⁸⁶. Por otra parte, se busca reducir gastos, dejando en manos de asesores funciones que antes eran desempeñadas por otros empleados, como el caso del juez de letras de Valparaíso quien cumplía las labores de secretario del gobierno local⁴⁸⁷.

Como mencionamos al introducirnos a este tema, los salarios son un indicador de la estabilidad política y económica. En el caso chileno, la década de 1820 es un ejemplo claro del espiral de inestabilidad que genera el no pago de los sueldos a los funcionarios y a la tropa. Esto provocó un proceso de retroalimentación entre la crisis económica y la inestabilidad política, que culmina dramáticamente en la guerra civil de 1829. La alianza de conservadores y estanqueros financia de su bolsillo el pago de un ejército que, de este modo, coopta a su bando, enfrentándose al gobierno legítimo⁴⁸⁸. Una vez en el

⁴⁸⁴ “Sueldos”, Santiago, 8 de noviembre de 1823, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno, 1823-1825, op. cit.*, p. 194.

⁴⁸⁵ “Comisión de sueldos”, Santiago, 24 de febrero de 1824, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno, 1823-1825, op. cit.*

⁴⁸⁶ “Sueldos” (Ministerio de Hacienda), Santiago, 22 de junio de 1825, en *Boletín de las leyes y decretos de gobierno, 1823-1825*, p. 109.

⁴⁸⁷ “Sueldo al Juez de Letras de Valparaíso”, Santiago, 14 de julio de 1825, en *Boletín de las leyes y decretos de gobierno, 1823-1825*, p. 126.

⁴⁸⁸ Una descripción completa de cómo se fragua la insurrección de conservadores y estanqueros en la carta de José Rodríguez de Aldea a Bernardo O'Higgins, “Carta al capitán general don Bernardo O'Higgins a principios de 1831”, pp. 307-309.

gobierno, los conservadores, haciendo gala de un olvido interesado, objetarán que es el “pernicioso influjo” de las revoluciones en el régimen económico el causante de la suspensión de pagos “de los rentados que subsisten espensas del fondo público...”⁴⁸⁹.

Durante los años anteriores a la guerra civil, el pago de sueldos es uno de los principales temas que se discuten, y de manera constante el Ejecutivo envía propuestas al Congreso para generar recursos que permitan cumplir con este deber. Evidentemente, no remunerar a los funcionarios y al Ejército contribuye a la crisis del crédito público que afecta las arcas fiscales, generándose la consecuente especulación financiera con los vales del gobierno, que, a su vez, agrava la desastrosa posición económica.

La correspondencia y quejas de los funcionarios, de todos los niveles jerárquicos, es abrumadora, y revela que la retención de los salarios afecta a todo el espectro de la administración. Es cierto que aquí representan un papel importante los vínculos y relaciones de cada individuo al interior de la trama, la cercanía a personajes poderosos constituye una ventaja frente a un empleado sin relaciones, o como observamos, aquellos que pueden ejercer presión desde la institución en que se desempeñan, como los dependientes del Senado. Por otra parte, esto evidencia que en la mayoría de los casos los sueldos no son el único ingreso de los empleados, aunque son, en efecto, quienes se encuentran más abajo en la escala los que se ven más afectados por el incumplimiento.

El crecimiento económico que experimenta la hacienda pública a partir del decenio 1830, con la consecuente estabilización de las finanzas y el restablecimiento del crédito público, permite poner fin a los salarios impagos. Los discursos parlamentarios posteriores y las memorias ministeriales reiterarán hasta el cansancio el efecto que esto tiene en la estabilidad gubernamental y administrativa. Diego Barros Arana recoge y difunde esta argumentación, repitiendo la propaganda conservadora,

“Esas rentas, administradas con economía, habían bastado para pagar regularmente desde los primeros días de la nueva administración, todos los empleados civiles, militares i eclesiásticos, haciendo así cesar una de las mas bochornosas contrariedades de las anteriores administraciones”⁴⁹⁰.

El sueldo como instrumento de control y disciplinamiento

El salario es utilizado como instrumento de control y disciplinamiento. La retención de parte o de la integralidad de la paga es un mecanismo de negociación al que recurren las autoridades para hacer frente a la ineficiencia o abuso de los funcionarios. El caso de Juan José Molina, guarda vista de la Casa de Moneda, es ilustrativo.

⁴⁸⁹ *MH*, 1834, p. 239.

⁴⁹⁰ Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo XVI, p. 243.

La primera noticia de este suceso la tenemos a través del fundidor mayor, José Julián de Villegas, quien se dirige al gobierno “en cumplimiento de sus justos deberes” para hacer presente la mala conducta del guarda vista. Señala que desde su ingreso se caracterizó por las reiteradas ausencias, excusándose por motivos de enfermedad o por asistir al general José de San Martín, cosa que luego se probó falsa. Según Hipólito de Villegas, las faltas van en aumento, “que son ya un expreso abandono pasando los quince a veinte días sin aparecer en la oficina”, y cuando aparece, es a la hora “que se le antoja”, “como de visita”. Pero el argumento más contundente, es que “con tal conducta introduce la insubordinación y desorden en la oficina, como que otro guarda vista estuvo haciendo lo mismo...”. Ambos empleados “causaban grandes entorpecimientos en las labores... retardándose la fundición, y amonediación en mayores apuros del erario”. La carta termina señalando que se informa a fin de “parar al referido Molina por inútil y perjudicial al Estado”⁴⁹¹.

En respuesta, el gobierno pide detalles de la conducta actual, puesto que el empleado ya recibió una amonestación. A través de la contestación del superintendente de la Casa de Moneda, sabemos que se le ha hecho rebaja del sueldo, descontándole las ausencias, pero que no ha enmendado su conducta, y continua viniendo a la oficina “a la hora que se le antoja”. La decisión final será dejar vacante la plaza sin admitirle recurso a reposición, proponiéndose en terna al oficial segundo de partes del Ministerio de Hacienda, don Guillermo de la Cruz, para que ocupe dicho puesto⁴⁹².

Años más tarde, la ausencia reiterada de un empleado del Ministerio de Hacienda origina un decreto para prevenir a los ministros de la Tesorería General de que no se contribuya con el sueldo a José Mesa, “en atención a que no ha concurrido a auxiliar con su trabajo, por el que únicamente se hace el empleado acreedor al sueldo”⁴⁹³.

Estos casos son interesantes puesto que muestran la instrumentalización del sueldo para ejercer un control y disciplinar a los funcionarios. En el caso de Juan José Molina vemos cómo en los primeros años se da de baja a los empleados de forma bastante directa, sin que haya sido necesario abrir una causa en los tribunales correspondientes, vale decir, que los funcionarios se encuentran también en una situación más vulnerable.

Desigualdades salariales

Durante el período estudiado se observan fuertes desigualdades salariales, fenómeno que está relacionado con la reorganización de la administración y

⁴⁹¹ “Declaratoria de la vacante de la plaza de Guarda Vista que servía D. Juan José Molina en la oficina de fundiciones de la Casa de Moneda”, en AMH, vol. 57, f. 21.

⁴⁹² *Op. cit.*

⁴⁹³ AMH, vol. 81, f. 161, Santiago 20 de abril de 1827.

con la ya mencionada convivencia de dos mundos dentro de la misma, aquel heredado de la Colonia y el nuevo que se busca implementar. Las desigualdades destacan no solo en relación con la jerarquía de la administración pública o de las instituciones, práctica más fácil de justificar, sino respecto a la posición geográfica del cargo desempeñado, que como veremos, se vincula de forma directa con el modelo de Estado que se construye.

El caso de los intendentes es ejemplificador, cumpliendo las mismas funciones y teniendo por ley las mismas atribuciones, son remunerados según la importancia político-económica de la provincia que tienen bajo su cargo. El año 1845, el intendente de Valparaíso recibe según el presupuesto nacional, un sueldo de 6.000 pesos anuales, mientras que sus pares de Concepción y Coquimbo cobran 4.000 pesos; y los intendentes de las provincias de Maule, Colchagua y Talca 2.256 pesos. Para hacernos una idea de lo que representan estas cifras, el mismo año el sueldo de los ministros de Estado es de 4.500 pesos⁴⁹⁴.

Esta práctica da cuenta no solo de una desigualdad político-económica indiscutible sino que muestra cómo el gobierno favorece y promueve el centralismo mediante las remuneraciones a funcionarios de la administración provincial. Es evidente que no existe una intención de mejorar el estado de desequilibrio observado en las provincias en relación con la distribución de gastos e ingresos fiscales.

En la administración de Hacienda se observan importantes desigualdades regionales. El caso de la aduana de Valparaíso comparado con las oficinas subalternas es el más claro. Todos los funcionarios de dicha oficina reciben mejores asignaciones que sus pares del resto del país, de hecho, parecen contar con una escala diferente que los asemeja a otras instituciones del gobierno. El administrador de la aduana recibe un sueldo similar al de los ministros de Estado, 4.000 pesos anuales, mientras que su par de La Serena recibe 2.400 pesos; y los administradores de Valdivia y Talcahuano solo 1.500 pesos. Podríamos argumentar que la responsabilidad de dirigir la principal oficina de aduana, que

⁴⁹⁴ Los costos de vida varían de una provincia otra. En el norte los alimentos son más caros, mientras que el costo de la vivienda es más elevado en ciudades como Santiago y Valparaíso, aunque la oferta es más variada. Resulta revelador, que si tomamos como referente los sueldos de los intendentes y los precios relevados por Claudio Gay (véase misma nota), podemos deducir que el sueldo en La Serena tenía un poder adquisitivo equivalente al 42% del de Valparaíso (si el costo era similar que en Santiago) y el de Valdivia, al 58%.

Los precios de los alimentos provienen de un cuestionario realizado por Claudio Gay (probablemente para uso de su *Historia jeneral de Chile*). Dicho cuestionario cuenta con cuarenta y dos preguntas de lo más variadas (geografía, población, religión, prácticas y costumbres, flora y fauna, etc) y fue respondido por los gobernadores departamentales. Las preguntas N° 26, 27 y 28 preguntan respectivamente por el precio regular de una cabeza de ganado, el de una de oveja o carnero, y el de una gallina. De sur a norte los precios son: en el departamento de Castro (Chiloé): $\frac{5}{6}$ pesos; $\frac{4}{8}$ reales; 1 real. En Valdivia: 9 pesos; 1 peso; 2 reales. En Chillán: $\frac{10}{17}$ pesos; $\frac{6}{8}$ reales; 1 real. En Talca: $\frac{15}{15}$ pesos; $\frac{5}{8}$ reales; 1 real y cuartillo. En Santiago: $\frac{15}{14}$ pesos; $\frac{9}{10}$ reales; 2 reales. En La Serena: 20 pesos; 12 reales; $3\frac{1}{2}$ reales. En Copiapó: 2 onzas de oro celladas una vaca; $\frac{3}{4}$ pesos; 1 peso. Claudio Gay, "Questionnaires et réponses sur la situation des provinces du Chili adrésées par Claude Gay aux Gouverneurs".

constituye el centro económico del país, puede justificar la diferencia observada en los salarios. No obstante, esto corrobora el centralismo propiciado por los gobiernos conservadores, y la posición central y desarrollo experimentado por el puerto de Valparaíso es en gran medida fruto de esta política.

En relación con este punto, si tenemos en cuenta la intención y práctica de la elite de controlar los puestos de dirigencia claves, de las instituciones políticas y económicas, y si observamos el entramado de relaciones que existen al interior del grupo dominante, que justamente opera mediante la creación de vínculos, al tiempo que estrecha sus lazos en el ejercicio de altos cargos administrativos, resulta evidente la conveniencia de que dichos puestos sean bien remunerados, el interés es indiscutible.



“Aduana de Valparaíso (Chile)” ca. 1832. Dibujo de Theodore Auguste Fisquet, litografía de Louis Philippe Alphonse Bichebois con figuras de Jean Baptiste Bayot e impreso por Lemerrier, Bernard y Cie. París, 1841. Museo Histórico Nacional.

Las desigualdades existentes entre los sueldos son un tema recurrente en la correspondencia de los funcionarios con el ministerio de Hacienda. Antes de partir al puerto de Talcahuano a tomar posición de su nuevo cargo, en octubre de 1824, Rafael Freire dirige una carta al ministerio.

“Solo el estar resulto a hacer una vida solitaria y a una siega obediencia, me puede hacer adoptar un partido que no me proporciona la menor

ventaja del actual destino que aquí ejercía. En este contaba con mil pesos anuales, y las proporciones de mi casa: en aquel según ha llegado a mi noticia ha quedado reducido a igual cantidad”.

Desde un comienzo constatamos que las ventajas de los distintos puestos son diferentes, y que la remoción no es lo que parece como un ascenso. A esto se suma que su nuevo salario no tiene en cuenta el costo de vida y características de la provincia a la que se le ha asignado.

“Permitame V.S. desir que para acordar aquella asignacion no tubieron presente la fatal epoca en que se halla constituida aquella Provincia, y la escases de alimentos que puedo asegurar a V.S. que sus valores ascienden al duplo de los que se venden en esta corte”.

Para finalizar, expone las diferencias constatadas entre los cargos con mismas responsabilidades, pero que no gozan el mismo salario.

“Debo tambien observar que si el sueldo, es una compensacion del trabajo, maxime el de un jefe, jamas se podra poner en parangon con el de un Teniente de un Resguardo que hase la misma carrera. El de Valparaíso le estan señalados mil seiscientos pesos, y por una identidad de razon sera justo que el Comandante del de Talcahuano disfrute solo mil pesos? No pretendo con el empleo o el sueldo atesorar caudales, solo quero que este me proporcione el pasar una vida frugal, aunque oscura mediante mi trabajo. Asi mi aspiracion solo se dirige a que aquel empleo se le señale al menos igual dotacion a la que disfruta los tenientes del de Valparaíso”⁴⁹⁵.

Esta carta no tiene contestación, y el fenómeno que Rafael Freire señala se observa en los presupuestos hasta bien entrada la década de 1950.

Para mediados de 1835 contamos con un expediente más completo, que, si bien originado por una demanda diferente, lleva a describir y a criticar el mismo problema antes observado. Esta vez el protagonista es José Novoa, oficial mayor interino de la Aduana de Santiago, quien escribe solicitando una asignación de dos mil pesos. El propietario de su empleo se encuentra ocupado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que le impide gozar de un sueldo fijo. El demandante señala que en su puesto anterior, en la Aduana de La Serena, contaba con un sueldo de 2.400 pesos y “casa en que vivir”, pero por motivos de salud debió pedir su traslado. En su petición arguye:

“Que si Coquimbo es mas caro, la Capital ha doblado sus precios después que se dio la antigua planta de esta Aduana, unica tal vez en el Estado que no ha mejorado sus dotaciones; y si la Ley no quiere, que los empleados

⁴⁹⁵ AMH, vol. 28, s/fj.

que han correspondido bien a sus confianzas, no bajen de sueldo aunque pasen a destino que lo tengan menor, de que tenemos exemplares prácticos en el País: yo que restablecí las Aduana del Norte, hasta aumentar sus ingresos a más del duplo de los años más felices anteriores, y que a costa de mi propia existencia hice economías valiosas; no me creo indigno que la verdad bien echora del Gobierno me considere acreedor al menos a la dotación de mil ochocientos pesos asignada al Propietario, y que es en seiscientos inferior a la que gozaba en aumento de la casa de habitación”⁴⁹⁶.

Continúan las disquisiciones, remarcando que el propietario de su puesto recibe en la actualidad como Ministro un sueldo de 4.500 pesos, que no son pagados por la aduana, por lo que su solicitud no perjudicaría al erario. El ministro de Hacienda pide informe a la Comisión General de Cuentas, que dice no encontrar “medio legal para apoyar la solicitud del ocurrente”, señalando que la ley parece dura “porque trabajando con los mismos reatos que el propietario no goza original sueldo”, y que la única manera sería otorgarle la propiedad del cargo. Se pide, entonces, un informe del ministerio fiscal, que opina lo mismo.

“Exerce todas las funciones del empleado propietario, llena todo el trabajo que aquel haría y ha rendido la respectiva fianza, parece pues muy duro e injusto que no se le de a este empleado todo el sueldo asignado al propietario, pero tenemos por medio las leyes que lo prohíben y no está en las facultades del ministro acceder a la pretensión del interesado”⁴⁹⁷.

Finalmente el ministro de Hacienda responderá con un no ha lugar a la solicitud de José Novoa.

Varios elementos salen a la luz en este caso, la desigualdad de sueldos, las grandes diferencias que existen entre los estatus de interino y propietario, y el caso de los empleos y salarios dobles. Estos problemas evidencian vacíos en la reglamentación y leyes que sancionan la organización interna de la nueva administración, que, por otra parte, debe conciliarse con los reglamentos y leyes coloniales, que aún se mantienen vigentes.

FIANZAS, JUICIOS DE RESIDENCIA Y VISITAS FISCALES: INSTRUMENTOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Señalamos que una de las primeras labores a las que se aboca el nuevo régimen es a la reorganización de las instituciones existentes y a la creación de otras

⁴⁹⁶ AMH, vol. 28, s/fj., Santiago 4 de julio de 1835.

⁴⁹⁷ *Op. cit.*, Santiago 30 de julio de 1835.

nuevas. En este escenario, la necesidad de organizar un cuerpo de funcionarios resulta fundamental, las quejas contra la administración interior fueron uno de los *leit motiv* del discurso independentista y, por ello, las reformas en esta materia son un objetivo importante. No obstante, es complejo transformar de inmediato una organización que pese a la crisis y desestructuración continua operando a medias, y por lo que muchas de las medidas apuntan a reformas de procedimiento, a regular las funciones de los empleados y su esfera de acción.

Con este propósito se elabora un marco legal que permite ejercer un control más directo de la carrera de los empleados, durante el tiempo en que ejercen el oficio y una vez que cesan sus funciones. Así, los instrumentos de control privilegiados serán los juicios de residencia, las fianzas y las visitas fiscales. Estos mecanismos reguladores tienen antecedentes en la administración colonial española, de donde son tomados y readecuados a las necesidades locales que ahora se imponen.

Fianzas

El otorgar una fianza para acceder a un cargo es una práctica frecuente en la administración colonial. En enero de 1819, previa mención a que:

“hasta ahora ha tenido el Estado la felicidad de haber puesto la administración de los fondos públicos en manos tan leales que no han dado la menor nota en su manejo”,

se llama a todos aquellos individuos que administren bienes fiscales a dar las fianzas que estipula la ley (empleados o administradores de fondos nacionales, compradores de bienes de secuestros y administradores de propiedades fiscales). Un tiempo más tarde, al fijarse los montos que deben entregar los gobernadores intendentes y sus tenientes letrados, se dice que esta medida sirve para “remediar los excesos que pueden cometerse en la administración de justicia” por parte de estas autoridades⁴⁹⁸.

Sin embargo, no todos los funcionarios que manejan fondos públicos deben dar fianza, hay excepciones, como el caso de los secretarios de Estado, quienes al igual que los ministros de tribunales de justicia sí se someten a juicio de residencia una vez dejado su puesto; y los diplomáticos⁴⁹⁹. El hecho de que un año más tarde se vuelva a insistir sobre que los gobernadores y tenientes deben dar esta garantía, muestra que en la práctica esto no siempre se cumple⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ “Fianzas de los intendentes, gobernadores y tenientes letrados”, 18 de agosto de 1820, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820, op. cit.*, p. 303.

⁴⁹⁹ “Responsabilidad de los Ministros de Estado”, 25 de setiembre de 1821, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820, op. cit.*; “Dispensación de la fianza de supervivencia a los empleados diplomáticos, Santiago”, 29 de agosto de 1827, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno [1824-1827]*, p. 143.

⁵⁰⁰ “Fianzas de intendentes y gobernadores”, 12 de diciembre de 1821, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1821-1822, op. cit.*, p. 204.

En 1837 todavía existen dudas frente al tema, y el presidente de la Comisión General de Cuentas se dirige al gobierno para aclarar si a los oficiales interventores se les debe o no aplicar la fianza. La confusión radica en que al crearse el empleo no se estipuló esta condición:

“En Real Orden de 14 de Marzo de 807 se declaró la debian rendir, por tener igual responsabilidades que el Administrdor en la parte pecuniaria; pero que este ultimo empleo se tendra por principal en donde esté unida la Tesorería a la Administracion, aquen no tenga el nombre de Tesorería”⁵⁰¹.

La situación se complica aún más, puesto que se sabe de casos en tiempos de la Colonia, en que a dichos empleados no se les exigió esta garantía. Finalmente, el contador mayor, la autoridad competente para dirimir estos conflictos, señala que a su juicio sí debe aplicárseles, dado que estos empleados manejan caudales públicos. El gobierno, a su vez, ratifica lo señalado por el contador, declarando que todos los oficiales interventores de las oficinas fiscales de la república deberán rendir fianzas.

Juicios de residencia

Los juicios de residencia fueron un instrumento de control muy utilizado por las autoridades coloniales. En 1819 se constituye un tribunal encargado de revisar los recursos de ineptitud o malversación de fondos por parte de los empleados públicos, de acuerdo con lo establecido por la Constitución provisoria. Como una prueba más de la pervivencia de instituciones del régimen anterior, en esta carta se manda nombrar una comisión “para que *tome residencia* a todos los empleados del Estado que por delito o sin el, terminen la carrera de sus funciones políticas”⁵⁰². Unos meses más tarde se explicita que para el caso de los gobernadores, intendentes, tenientes y demás empleados civiles que terminen sus carreras, ya sea por delito o no, los sucesores fijarán edictos para que si hubieren agraviados comparezcan ante la comisión de residencia durante el lapso de cuarenta días⁵⁰³, lo que en palabras del Senado será “un consuelo para los pueblos”, pues al tiempo que esta medida “será de satisfaccion para los ciudadanos, servirá de freno para los que van a mandar”⁵⁰⁴.

⁵⁰¹ “Comisión General de Cuentas”, 28 de abril de 1837, en AMH, vol. 100, s/fj.

⁵⁰² La Junta de Hacienda es el tribunal encargado de conocer los recursos por ineptitud o malversación de fondos. “Tribunal para conocer de los recursos sobre ineptitud o mala versación de los empleados civiles”, Santiago de Chile, 23 de febrero de 1819, *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820*, *op. cit.*, p. 27. En la sesión del 13 de noviembre de 1818, el Senado establece los integrantes de la comisión encargada de residenciar a los empleados que dejan el cargo. Esta está compuesta por Francisco Antonio Pérez (vocal), Lorenzo José de Villalón e Ignacio Godoy, individuos de la Cámara de Justicia. Véase Letelier, *op. cit.*, tomo II, anexos 76-77, p. 66.

⁵⁰³ “Juicios de residencia”, Santiago, 18 de mayo de 1819, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820*, *op. cit.* El acuerdo sobre este decreto en Letelier, *op. cit.*, tomo II, p. 481.

⁵⁰⁴ “Sesión del 14 de mayo de 1819”, anexo N° 664, p. 481.

El control sobre el cuerpo de funcionarios tiene un carácter político y, en efecto, los cambios de gobierno coinciden con la creación de nuevas normas de regulación. Tras la renuncia de Bernardo O'Higgins se abren juicios de residencia para todos los ministros de Estado que hayan desempeñado funciones durante dicho gobierno (1817-1823). Por parte del fisco concurre el fiscal de Hacienda, encargado de velar por los intereses públicos en caso de perjuicio al erario⁵⁰⁵.

A pesar de estas instancias, los ministros del Ejército y Hacienda solicitan medidas de control específicas, para mantener su honor a salvo “de los embates de la maledicencia” y de la “mordacidad inmoral”. Las propuestas buscan un control más eficiente sobre las cuentas de los libros de tesorería, y mediante premios a quienes denuncien la participación de empleados de hacienda en negocios particulares o en casos de malversación de fondos⁵⁰⁶.

A primera vista, parece que la crítica al gobierno y a la administración colonial tiene como correlato posterior una legislación muy estricta, que ejerce un control enérgico sobre los funcionarios. Si bien esto se puede aseverar, los empleados cuentan con instancias de defensa importantes. La presunción de inocencia y de defensa frente a las acusaciones es fundamental, no solo para los individuos que se desempeñan en cargos públicos sino para el mismo gobierno, cuyo honor está en juego y es puesto en duda en caso de denuncias en contra de sus servidores. La ley de “Garantías para los empleados en casos de separación” es un ejemplo claro. Ésta permite al empleado “que por ineptitud o mala versación” que haya sido precedida de una audiencia y cuya causa se haya probado:

“sea removido por sentencia de la junta nombrada por la Constitución provisoria para el conocimiento de estas causas, puede suplicar al mismo tribunal y en tercer grado o instancia al Supremo Poder Judicial, cumpliendo con el tenor de las leyes”⁵⁰⁷.

Es el honor del ciudadano lo que se tiene en juego, pero en la práctica se le protege, suspendiéndolo solo interinamente tras la primera sentencia, nombrando un reemplazante interino, y permitiendo que si tras una segunda o tercera instancia no se prueban los cargos en su contra, pueda volver a su cargo.

Tras la guerra civil de 1829, y como forma de acallar la crítica de que eran objetos el gobierno conservador y sus funcionarios a través de la prensa de

⁵⁰⁵ “Residencia de los Ministros”, Santiago, 6 de febrero de 1823, *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno, 1823-1825, op. cit.*, libro primero, p. 4. Véase también, “Cámara de Justicia”, Santiago, 15 de febrero de 1823, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno, 1823-1825, op. cit.*, p. 16.

⁵⁰⁶ “Juicio provocado por los Ministros generales de ejército y hacienda para justificar sus actos”, Santiago, 10 de abril de 1820, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1819-1820, op. cit.*, p. 243.

⁵⁰⁷ “Garantías para los empleados en casos de separación”, Santiago, 3 de abril de 1819, p. 65.

oposición, el ministro Diego Portales decreta la obligación de todo funcionario público acusado por la imprenta, de denunciar al autor o editor del impreso ante los tribunales correspondientes. De no hacerlo, el mismo funcionario sería suspendido de su empleo. Diego Barros Arana señala que el decreto cayó en desuso, aunque

“se le siguió recordando como una provocacion a los funcionarios públicos que no se resolvian a acudir a la justicia para vindicar su conducta”⁵⁰⁸.

El escenario, sin embargo, cambia, y en 1843, el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública se queja del fuero privilegiado con que cuentan algunos funcionarios. En su memoria frente al Congreso llama a abolir esta ley que solo ocasiona perjuicios:

“Honrosa seria para la lejislatura la abolicion de un privilejio que solo favorece a los que lo disfrutan, cuan quieren hacer abuso de él, i que siempre daña al que persigue la justa vindicacion de sus derechos”⁵⁰⁹.

Además, esto tiene como consecuencia obstaculizar la buena marcha de los tribunales, en particular de la Corte Suprema, puesto que por estimarse “indigno que un alto funcionario se someta a la jurisdiccion comun”, recurren directamente al más alto tribunal, y no a la Corte de Apelaciones, retardando así el despacho de la Corte Suprema⁵¹⁰.

Visitas fiscales

Este mecanismo de control y supervisión concierne por excelencia a las oficinas de hacienda. Mediante misiones a lo largo del territorio, la labor de los visitadores fiscales es evaluar *in situ* el funcionamiento de aduanas, tesorerías y resguardos. La importancia que tienen estas visitas se observa en las atribuciones otorgadas a dichos funcionarios, que pueden modificar y reformar lo que estimen conveniente (incluyendo la remoción de puestos). Para ello cuentan con el estatus de jefe máximo de la oficina que examinan, y dependen en forma directa del gobierno central⁵¹¹.

Las visitas fiscales coinciden, al igual que los juicios de residencia, con cambios en la administración gubernamental. Dada la crisis constante que vive

⁵⁰⁸ Barros Arana, *Historia...*, *op. cit.*, tomo xv, p. 617.

⁵⁰⁹ *MJCIP*, 1843.

⁵¹⁰ *Op. cit.*

⁵¹¹ “Visitador de las oficinas fiscales”, Santiago, 2 de agosto de 1831, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1828-1834*, p. 337; “Inspector de oficinas fiscales. Se crea este empleo”, Santiago, 20 de octubre de 1852, p. 605.

el erario durante los primeros años de vida independiente, una de las primeras medidas de quienes acceden al poder es tomar cuenta del estado de la hacienda. En relación con este objetivo, la fiscalización de las oficinas de aduana y tesorerías provinciales, como también conocer el funcionamiento y problemas locales, son indispensables para proceder a las reformas correspondientes.

Las visitas representan un rico material descriptivo de cómo operan en la realidad las instituciones de hacienda a lo largo del territorio, permitiendo contrastar la legislación, reformas y reglamentos con la práctica cotidiana. Dada las características y objetivos de este instrumento de control, es uno de los más eficientes a la hora de presentar un diagnóstico general.

Los tres mecanismos mencionados (visitas fiscales, juicios de residencia y fianzas), tienen como objetivo ejercer un control sobre el desempeño y funciones del cuerpo burocrático, no obstante, y como hemos visto, en la práctica los juicios por mal desempeño, malversación de fondos y abusos de autoridad, entre muchos otros, son bastante comunes, y muestran la otra cara de la administración, aquella del funcionario inserto en la realidad local.

JUBILACIÓN.

UN EJEMPLO DE LA CONSOLIDACIÓN DE UN CUERPO DE FUNCIONARIOS

Las leyes que se dictan con el objeto de crear o regular la jubilación de los funcionarios dan cuenta de dos aspectos. Por una parte, del proceso de consolidación de una pequeña burocracia a escala de las instituciones gubernamentales y, por otra, de la capacidad del Estado para movilizar recursos y disponer de ellos. La reglamentación sobre la jubilación comporta así un carácter doble, político y económico.

Desde el punto de vista político, se reafirma la burocratización. El cargo de funcionario va adquiriendo un estatus atractivo, servir al Estado tiene no solo las ventajas evidentes de una relación cercana con el poder sino un honor propio, que la legislación se encarga de recordar con frecuencia. Mantener este estatus, que tiene un fuerte dejo simbólico, en la práctica implica hacer atractivo el cargo de funcionario. La jubilación es clave, no solo porque permite mantenerse dignamente una vez retirado del empleo sino porque genera dinámicas internas propias de un cuerpo colegiado.

Desde la perspectiva económica, supone un desembolso importante para las arcas fiscales, como se advierte en las partidas del presupuesto destinadas a este fin, y que cada vez se acrecientan. Pese a ello, debemos tener claro el abismo que existe entre el discurso/legislación y la realidad. Si el tema de los sueldos impagos supone un lastre fiscal hasta el decenio 1830, acrecentando enormemente la deuda interna, las crisis políticas y el crédito ruinoso, el pago de las jubilaciones parece aún más precario y poco factible en las primeras décadas posindependencia. Es recién a partir de 1830, cuando junto con el

reordenamiento de las finanzas y de los presupuestos ministeriales se aclaran las partidas destinadas a las pensiones, y comienzan a aparecer como un gasto determinado del presupuesto anual. Un Estado que otorga jubilación a sus empleados debe ser sólido económicamente.

Por último, los reglamentos y leyes sobre jubilación son un instrumento que permite ver quiénes componen el cuerpo de funcionarios públicos, puesto que se detalla de forma rigurosa a los empleados que pueden acceder a este beneficio.

Mariluz Urquijo señala que durante el período colonial la legislación en materia de jubilación era más bien casuística, “una medida no ordinaria sino excepcional”, se contemplaba cada caso en particular. Sin embargo, menciona que pueden observarse ciertas pautas comunes⁵¹². Esta constatación es importante puesto que las leyes coloniales sobre la materia siguen estando vigentes, y a ellas apelan muchos de los empleados en sus demandas. Como veremos, durante los primeros años las solicitudes de jubilación se atienden como casos particulares.

Las primeras noticias que se tienen del tema se refieren a la reiterada crisis económica que vive el erario público. Si con dificultad se pagan los salarios de los empleados, es evidente que el pago de una pensión presenta aún más problemas. Por ello, buscando medidas que ayuden a la disminución del gasto, es que el Senado, sirviéndose de un caso particular, propone en 1820 al Director Supremo que la jubilación deje de concederse probando los años de servicio, y que en adelante solo se conceda a quienes puedan comprobar una imposibilidad física o moral para seguir desempeñando el cargo.

“...declaró S. E. que, por punto jeneral, debia observarse que, quedando suspensa toda cédula de España, toda lei i toda determinacion contraria a la presente, ningún empleado, sea de la clase que fuere, tendrá derecho en lo sucesivo para pedir jubilacion por el servicio de diez, veinte o mas años, hallándose en aptitud para continuar desempeñando el cargo que tiene; i que solo la inhabilidad física o moral contraída en razon del ejercicio a que le llamó la patria, es bastante para la jubilación, sin el agregado de años de servicios; debiendo, por lo tanto, el que la pretenda, hacer constar su ineptitud física o moral por medio de un proceso informativo, que ha de resolverse con audiencia fiscal; en el concepto de que, calificada la justicia para obtener la jubilacion, deberá conferirse con la mitad del sueldo del último empleo que servia, i jamas con otro aumento”⁵¹³.

En 1827, la Reforma de empleados civiles estipula la forma en que gozarán el retiro los empleados por imposibilidad física o como resultado de lo que contempla el nuevo código. Se especifica:

⁵¹² Mariluz Urquijo, *op. cit.*, p. 366.

⁵¹³ “Sesión del 20 de noviembre de 1820”, p. 503.

“no serán abonados los servicios hechos en tiempo del gobierno español, pero no se consideran como interrumpidos los prestados al gobierno patrio en la época intermedia en que Chile fue dominado por las armas enemigas”(art. 2º)

y “será asimismo abonado el tiempo que hayan durado las expatriaciones por causa de opiniones políticas”(art. 3º). No se considera el tiempo de servicio a mérito, y para acreditar el oficio se debe contar con todos los papeles correspondientes, presentados por conducto del Ministro bajo cuya secretaría se halle el empleado. Esta reforma no es retroactiva, y los jubilados y retirados con anterioridad seguirán gozando de los montos ya asignados⁵¹⁴.

Como parte de las innovaciones emprendidas por los conservadores una vez llegados al poder, en el año 1832 se dicta una ley sobre la jubilación civil para aquellos

“empleados civiles que habiendo desempeñado bien y cumplidamente las obligaciones de su destino se imposibilitaren para continuar en el servicio...”.

Dos son los requisitos para acceder: demostrar la imposibilidad física o moral para continuar en su cargo (art. 1º), y acreditar mediante informes reservados de sus respectivos superiores y hojas de servicio, haber cumplido su deber “con exactitud y fidelidad”. El segundo caso es el de los empleados que hubieren cumplido cuarenta años de servicio y sesenta y cinco de edad, quienes:

“podrán obtener su jubilación, aun cuando no justificasen su absoluta inhabilidad para continuar, siempre que el Gobierno hallare que necesitan de descanso” (art. 3º).

Es interesante remarcar algunos de los requerimientos que se establecen para acceder a la jubilación bajo el segundo caso. En primer lugar:

“no se exige que el servicio prestado se haya continuado en una misma oficina, sino que deben contarse los años que el empleado haya servido en cualquiera otra oficina pública”(art. 4º;1ª),

deben “computarse los años que el empleado haya servido en algún destino militar que tenga asignado sueldo fijo” (art. 4º; 2ª). No se contabilizan los años en que un empleado fue dado de baja del servicio o suspendió su actividad.

⁵¹⁴ “Reforma de empleados civiles”, Santiago, 16 de noviembre de 1827, en *Boletín de las leyes y decretos del gobierno, [1824-1827]*, p. 194.

“El servicio en las milicias, en los empleos que son de cargo, en comisiones particulares, cuando no las sirve un empleado con retención de su destino, en los empleos que no tienen renta, y en los que aunque la tengan, solo se sirven por un tiempo determinado, no debe entrar en cuenta del tiempo que requiere esta ley para la jubilación” (art. 4^o; 8^a).

Y finalmente:

“en todos aquellos empleos en que el sueldo que les está señalado se contribuye no solo como recompensa del actual servicio, sino para ayuda de costas de los gastos que ocasiona su desempeño”⁵¹⁵

(véase embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, cónsules, visitadores, comandantes y empleados de resguardos), se establecerá una asignación por ley (art. 4^o; 9^a).

En 1838, siguiendo las reformas al departamento de Hacienda, el gobierno declara con el título de interinos a los funcionarios recién nombrados. Al mismo tiempo, se dicta una ley de jubilación de empleados de Hacienda, que tiene como objetivo reafirmar que pese a esta nueva medida,:

“Todos los empleados de Hacienda que hubiesen cumplido mas de cinco años en el servicio de empleos vacantes o de nueva creación optarán a la jubilación con arreglo a la ley aunque sus títulos no fueren en propiedad”⁵¹⁶.

La legislación sobre jubilaciones busca proteger a los funcionarios al tiempo que otorgar un incentivo para desempeñarse en un cargo público, pero en la práctica acceder a este beneficio no resulta un trámite fácil, y en ocasiones las circunstancias se complican.

En los primeros años el motivo que dificulta el acceso es la reiterada crisis económica. Si el Estado no cuenta con recursos para pagar los sueldos, es difícil que se destina parte del gasto a la jubilación. Por otra parte, las respuestas y obstáculos que se interponen a los demandantes evidencian que la jubilación no es un derecho adquirido, sino más bien, como señala Mariluz Urquijo, se trata caso por caso.

En agosto de 1819, José María Villa Amil solicita su jubilación, aduciendo motivos de salud. La demanda es elevada al Senado a través del Director Supremo, para que la Cámara sancione lo correspondiente. No obstante, junto con ésta se le hace llegar un informe del administrador de la misma aduana

⁵¹⁵ “Jubilación civil.- Ley sobre la materia”, Santiago, 19 de octubre de 1832, p. 212.

⁵¹⁶ “Jubilación de empleados de Hacienda.- Se les concede este derecho aunque no sean propietarios y una vez que hubiesen cumplido cinco años de servicios”, Santiago, 22 de Noviembre de 1838, p. 315.

en que expone que “el solicitante ha de recobrar pronto la salud i debe seguir prestando sus servicios”⁵¹⁷. En vista de los antecedentes presentados, el Senado decide no concederle lo demandado.

En 1827, fallece el contador mayor del Tribunal de Cuentas, Francisco Solano Briceño, quien se desempeñó en la administración de hacienda por treinta y seis años. El mismo año su viuda, Carmen Ibáñez, se dirige al gobierno para solicitar un montepío. La demanda es rechazada, señalándose que el cargo de contador no cuenta con dicho socorro, que este se puede otorgar solo por gracia, pero que esto resultaría en gravamen del fisco.⁵¹⁸ En 1829 doña Carmen vuelve a insistir en el derecho que la asiste a solicitar un montepío, pidiendo la asignación del cuarto del salario que correspondía a su difunto marido.

En el caso del contador mayor, una muerte prematura:

“le privó sin duda de las ventajas de una jubilacion, que, dándole opcion a su sueldo, le hubiese permitido contraerse al menos a alguna ocupacion extraordinaria de que naciese la seguridad de la subsistencia futura de su familia”⁵¹⁹.

Y se extiende:

El derecho que me asiste es incuestionable; pues siempre han disfrutado de montepío las viudas de empleados de igual clase... No ha habido disposicion en contrario. El dilatado tiempo de servicios de mi esposo me recomienda con especialidad. Su exactitud i honor no se puede poner en duda a presencia de la hoja de servicios que obra en el espediente que en forma acompaño, i de la rigurosa escala que sufrió en sus ascensos. Obran también en su favor las delicadas comisiones que obtuvo, i se manifiestan allí mismo. Él sufrió los descuentos que dan opcion al montepío, sin que sirva de obstáculo el que en los últimos tiempos no se hubiese continuado bajo ese nombre, puesto que lo sufría bajo otro, a razón de un seis por ciento de su sueldo. También de hecho se hacia otro descuento, cuando solo disfrutaban estos empleados la mitad del sueldo designado a su destino. En el tiempo de su interinato en la Contaduría Mayor renunció el sueldo de la dotacion, i éste es otro descuento efectivo⁵²⁰.

Para apoyar su solicitud, doña Carmen Ibáñez cita los casos de otras tres viudas que solicitaron y obtuvieron socorros, y señala que la gracia que demanda es uno de los incentivos de quienes se desempeñan en la administración pública.

⁵¹⁷ “Sesión del 19 de agosto de 1819”, p. 170.

⁵¹⁸ “Sesión de 29 de agosto de 1827”, anexo N° 114, p. 79.

⁵¹⁹ Sesión del 25 de septiembre de 1829, p. 142.

⁵²⁰ *Ibid.*

“Este halago alentaba a los empleados para dedicarse a una ocupacion que no les permite asegurar el alimento de sus hijos después de pasar al sepulcro. No es justo, pues, defraudar sus esperanzas. Él sirve de estímulo a la honradez i exactitud. Es un premio con que la Patria recompensa los sacrificios de sus dignos hijos. Este es un beneficio del Estado, mayor que el gravamen módico de cualesquiera pension”⁵²¹.

Como señala la viuda del contador, la jubilación es un beneficio, pero se concede solo a quienes pueden acreditarlo. El gobierno es claro en esto:

“se recompensan los servicios, se alienta el buen funcionario, al hombre a quien sus virtudes i la esperiencia adquirida en un trabajo dilatado hicieron útil a la Patria i acreedor a sus recompensas”.

La jubilación representa un indicador del grado de organización y funcionamiento del cuerpo burocrático, puesto que más allá de regular el acceso a este derecho, implica prácticas de oficina que suponen la estandarización entre las distintas instituciones gubernamentales, un escalafón común y una reglamentación interna de la administración pública. El segundo aspecto tiene relación con la capacidad económica del Estado para financiar las jubilaciones, pues como señala la Comisión de Hacienda en comunicación a los representantes, los premios al mérito deben conciliarse con los intereses fiscales⁵²².

RELACIONES SOCIALES:

PRÁCTICAS “TRADICIONALES” Y NUEVOS TIEMPOS.

LOS VÍNCULOS AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN COLONIAL Y REPUBLICANA

El estudio de las relaciones sociales en el proceso de formación estatal es una tema tan amplio que por sí solo podría ser el objeto de un libro. En estas líneas analizaremos algunas características del entramado de relaciones sociales al interior de la administración de gobierno y, en particular, de las instituciones que conforman el departamento de Hacienda.

Estudiar las relaciones interpersonales desde una perspectiva relacional, implica comprenderlas en tanto interacciones y no como meros vínculos aislados que definen un conjunto de prácticas recíprocas⁵²³.

Por otra parte, la definición misma del concepto relación social implica un acto experiencial,

⁵²¹ Letelier, *op. cit.*, tomo XVIII, p. 142.

⁵²² Sesión de 8 de octubre de 1832, anexo N° 713, p. 629.

⁵²³ Juan Luis Castellano, Jean-Pierre Dedieu, *Réseaux, familles et pouvoir dans le monde ibérique à la fin de l'Ancien Régime*.

“Una relación social no es solamente una construcción metodológica, es también una realidad compleja vivida y percibida por los actores sociales”⁵²⁴.

Los vínculos sociales son construcciones dinámicas, y como veremos, una de las capacidades de la elite local en Chile fue justamente su capacidad de adaptación y de expandir e integrar nuevas redes, que para muchos autores explica su pervivencia en el tiempo.

El análisis de las relaciones sociales durante el período que estudiamos se revela muy complejo en razón de las profundas transformaciones que se viven en todos los niveles de la sociedad. La crisis de independencia supuso un quiebre político y la alteración de los vínculos y de las estructuras sociales. Resulta difícil comprender desde nuestro presente los elementos corporativos, asociativos y comunitarios que regían bajo el Antiguo Régimen⁵²⁵.

Como se observa al estudiar las prácticas y usos de los funcionarios, la configuración de un cuerpo burocrático y el proceso de construcción estatal en el que se inserta, discurre en los intersticios de dos formas o modelos socioculturales, que podríamos identificar como “tradicional” y “moderno”. Sin embargo, la característica principal es la convivencia de elementos propios de cada uno de ellos, y la capacidad de los actores de adaptarse según los intereses particulares a uno u otro, lo que complejiza las caracterizaciones rígidas frente a los fenómenos que analizamos, y en este caso a la forma de comprender las relaciones sociales.

La costumbre de los funcionarios coloniales de establecer vínculos con la sociedad local es generalizada, abarca toda la época colonial y los diversos territorios de la monarquía española. Este fenómeno ha sido bien observado y analizado, y la cantidad de reglamentación tendiente a evitar esta costumbre solo da cuenta de lo común que esto era. En este sentido, Josep Fontana sostiene que la monarquía española estaba compuesta de un triángulo de fuerzas representado por las oligarquías americanas, las peninsulares, y la Corona, con su aparato burocrático; considerando que fueron dichas oligarquías quienes organizaban la vida económica de acuerdo con sus intereses, hecho “que impidió que se formara un aparato estatal fuerte”, resulta evidente que los funcionarios coloniales buscaran integrarse a dichas oligarquías, estableciendo relaciones de diverso tipo⁵²⁶.

⁵²⁴ Michel Grossetti, “Qu’est-ce qu’une relation sociale? Un ensemble de médiations dyadiques”.

⁵²⁵ Véase José María Imízcoz, “Communauté, réseau social, élites. L’armature sociale de l’Ancien Régime”, p. 37.

⁵²⁶ Fontana, *América...*, *op. cit.*, p. 15. La bibliografía sobre la interacción entre las elites americanas y la administración colonial es abundante. Remitimos a Herzog, *op. cit.*; Frédérique Langué, “Le cercle des alliances, stratégies d’honneur et de fortune des aristocrates vénézuéliens au 18^{ème} siècle”; Bertrand, *op. cit.*; Zacarías Moutoukias, “Réseaux personnels et autorité coloniale: les négociants de Buenos Aires au XVIII^{ème} siècle” y Linda Arnold, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*. Para el caso de Chile véase Jacques Barbier, “Elits and Cadres in Bourbon Chile” y

Sobre la participación e integración de las elites locales, Zacarías Moutoukias sostiene:

“El consenso colonial existe porque las estructuras locales del poder imperial son fuente de autoridad y de prestigio. Ellas incrementan la capacidad de los miembros del patriciado de establecer y movilizar redes y parentela”⁵²⁷.

Pero lo que resulta más interesante de su argumento, es la constatación de que el movimiento era doble, no solo la elite buscaba integrarse a la administración sino que los mismos funcionarios buscaban establecer lazos que les resultaban beneficiosos,

“los miembros del aparato administrativo y militar local se orientaban hacia la elite, creando lazos con ella y asociándola a la función imperial al punto de crear un tejido único de notables”⁵²⁸.

Según el autor, eran estas redes de relaciones las que posibilitaban el funcionamiento de las estructuras de la administración colonial⁵²⁹.

François-Xavier Guerra, por su parte, sostiene: “las alianzas familiares, el clientelismo y la corrupción jugaban un papel muy importante” en la sociedad americana, que “había conseguido integrar una buena parte de los funcionarios reales a sus complejas estrategias de poder”. Por esta razón, el “traumatismo” de la “ofensiva modernizadora absolutista” será mayor en América que en la Península, puesto que las distancias respecto a las prácticas políticas en América, se alejaban más de la teoría y legislación⁵³⁰.

En el caso de Chile, Jacques Barbier señala lo contraproducente que resultaron estas reformas administrativas:

“El aspecto irónico de la situación es que vino en gran parte producto del mismo esfuerzo reformista. A fines del siglo dieciocho se crearon mucho nuevos puestos en Chile, y gran número de los nuevos oficiales se casaron localmente”⁵³¹.

La práctica de establecer vínculos, principalmente matrimoniales, entre las elites y los funcionarios fue también una manera de reavivar la proximi-

Jean-Paul Zuñiga, “Historia de una permanencia, Las elites de Santiago de Chile en el siglo XVIII, familia y poder local”.

⁵²⁷ Moutoukias, *op. cit.* p. 889.

⁵²⁸ *Op. cit.*, p. 894.

⁵²⁹ *Op. cit.*, p. 910.

⁵³⁰ Guerra, *op. cit.*, p. 79.

⁵³¹ Barbier, *op. cit.* p. 425.

dad simbólica con las elites europeas, una de las características en las que se asentaba el prestigio social de los notables americanos. El matrimonio era, en efecto, el medio más eficaz de integrarse en la sociedad local⁵³².

Las motivaciones que se encuentran en el origen de esta práctica han sido analizadas en profundidad por Michel Bertrand para el caso de los oficiales de la Real Hacienda de Nueva España. El autor sostiene que la apuesta principal de la sociedad colonial era aquella que enfrentaba la lógica de las redes sociales con la que representaba el Estado. En este complejo escenario se sitúan los oficiales de hacienda, actores que muestran comportamientos aparentemente contradictorios. Por una parte, preocupados del desarrollo de sus carreras y posibles promociones, pero al tiempo prontos a proclamar su fidelidad al servicio real en la búsqueda de distinciones, títulos o favores. Pero, por otra parte, el comportamiento de estos oficiales es sorprendentemente moderno:

“revela a verdaderos profesionales de la cosa administrativa, consientes de sus responsabilidades y de las competencias adquiridas con la experiencia”⁵³³.

Uno de los elementos que destaca el análisis de Michel Bertrand es la inmovilidad de los oficiales de las cajas reales, que en raras ocasiones eran afectados por traslados⁵³⁴. Esta permanencia les otorgaba el tiempo necesario para asentarse en el medio local y establecer todo tipo de relaciones con las elites locales, siendo el matrimonio uno de los vínculos más frecuentes. En efecto, el estudio de las estrategias de matrimonio de los oficiales reales muestra una fuerte coherencia en el comportamiento de los miembros del grupo:

“Todas responden a un proyecto que podemos expresar en estos términos: el reforzamiento del poder, la integración, y finalmente la estabilización en el seno de la elite colonial”⁵³⁵.

Por último, el autor señala que los matrimonios de los oficiales y sus cercanos transformaban profunda y radicalmente el lugar de dichos representantes, que en su mayoría provenían de orígenes peninsulares modestos. Estas alianzas anulaban el buen funcionamiento del pacto colonial, lo que explica el interés que muestra desde temprano la Corona por reglamentar dicha situación⁵³⁶.

Si bien es cierto que la legislación y los reglamentos administrativos revelan una cierta oposición entre el buen funcionamiento administrativo y las prácticas

⁵³² Castellano y Dedieu, *op. cit.*, p. 29.

⁵³³ Bertrand, *op. cit.*, p. 129.

⁵³⁴ *Op. cit.*, p. 163.

⁵³⁵ *Op. cit.*, p. 199.

⁵³⁶ *Op. cit.*, p. 200.

sociales y familiares, seguimos a Jean Paul Zuñiga, quien describe al imperio español en la época moderna como “un asunto de familia”, en el sentido de que:

“los intereses particulares instrumentalizan la cosa pública (*res publica*), los cargos, etc., en beneficio del adelantamiento personal o de la parentela”;

y también, puesto que:

“en esta construcción precaria en la cual el rey tiene el papel del padre que distribuye favores, mercedes y gracias, el interés de la monarquía coincide con el de los ‘jefes de familia’ en la búsqueda de estabilidad”⁵³⁷.

Entender la administración colonial bajo esta óptica es muy enriquecedor.

Desde esta misma perspectiva, las relaciones que se entrelazan al interior del grupo de oficiales estudiados por Michel Bertrand se comprende mejor. La mitad de los casos que analiza el autor son continuadores de una tradición familiar al servicio real, y una mitad cuenta con hijos que siguen la carrera paterna. Un veinte por ciento desempeña el cargo al tiempo que algún pariente cercano de su misma generación, y un tercio de los oficiales de finanzas posee un pariente en la administración de hacienda⁵³⁸.

A juicio de Michel Bertrand, esta constatación pone en duda la importancia de la supresión de la venalidad de cargos, pues a pesar de ello las familias notables del virreinato lograron con éxito perpetuar su presencia en la administración colonial⁵³⁹.

Dejando el caso particular de Nueva España, la práctica de establecer relaciones está dada por las características demográficas del lugar al que los funcionarios son destinados. Así, para Chile, Jean-Paul Zuñiga señala la importancia de los gobernadores, magistrados y obispos como fuente de inmigración española directa, aunque no tan significativa desde el punto de vista numérico, sí por el *peso social* que representaban⁵⁴⁰. Teniendo en cuenta que dichos empleados no llegaban solos, su inserción en la sociedad local pasaba por establecer diversos tipos de vínculos con la elite.

Al igual que en el caso de los oficiales de la real hacienda de Nueva España, Jean-Paul Zuñiga señala que para las elites locales integrar la familia de un

⁵³⁷ Jean-Paul Zuñiga, “Clan, parentela, familia, individuo: ¿Qué métodos y qué niveles de análisis?”, p. 54.

⁵³⁸ *Op. cit.*, p. 201.

⁵³⁹ *Op. cit.*, p. 206. Sobre la importancia de la venalidad en la conformación de la administración véase Robert Descimon, “La vénalité des offices et la construction de l’Etat dans la France moderne. Des problèmes de la représentation symbolique aux problèmes du coût social du pouvoir”.

⁵⁴⁰ Jean-Paul, Zuñiga, *Espagnols d’Outre-Mer. Emigration, métissage et reproduction sociale à Santiago du Chili, au 17e siècle*, p. 303

funcionario de alto nivel, como un oidor o gobernador, implicaba asegurarse un apoyo en los negocios, y, asimismo, contar con procuradores donde quiera que se extendiesen los vínculos familiares⁵⁴¹.

Los dos estudios referidos muestran la importancia de la familia como organización estructurante de la sociedad colonial, aspecto insoslayable a la hora de analizar las relaciones sociales en la administración, tanto en el período colonial como durante la primera mitad del siglo XIX. Para el caso de Chile en el siglo XVII, la citada obra de Jean-Paul Zuñiga destaca que las reglas sociales respetadas son:

“las de la familia (‘obligaciones de la sangre’, las de la parentela espiritual (el compadrazgo), y las de la solidaridad entre individuos originarios de la misma región peninsular”⁵⁴².

Los matrimonios y relaciones que se establecen con los funcionarios son desde esta perspectiva estrategias que buscan el beneficio del grupo familiar, mejorar el posicionamiento dentro la sociedad local en todo ámbito posible (económico, político, imaginario).

Durante el siglo XVIII esta práctica se mantiene, pese al impulso reformista en materia de administración. El estudio de Jacques Barbier sobre las relaciones entre los funcionarios y la elite a partir de las reformas borbónicas, muestra bien que, lejos de disminuir, los vínculos matrimoniales aumentan en los años posteriores a la implementación de dichas reformas⁵⁴³. El autor remarca el caso del marqués de Villapalma, español americano, alcalde del cabildo de Santiago y corregidor de Aconcagua, quien casó a no menos de cuatro de sus hijas con miembros de la Real Audiencia. Jacques Barbier concluye que lejos de representar el advenimiento de nuevas políticas, las últimas décadas del siglo XVIII representaron más bien la edad de oro de las antiguas prácticas en lo que concierne a las relaciones y vínculos entre funcionarios y elite local.

Es casi un *leit motiv* académico resaltar la capacidad de la elite chilena de adecuarse a nuevos desafíos, políticos o económicos, mediante el establecimiento de alianzas y de estrategias de cooptación de los grupos emergentes de poder. El caso más estudiado es el de los comerciantes vascos de comienzos del siglo XVIII, quienes son incluidos con éxito por los notables locales, dando origen a la llamada elite castellano-vasca; el caso de los comerciantes ingleses en la primera mitad del siglo XIX es otro ejemplo. En esa óptica, el establecimiento de vínculos con los funcionarios coloniales sería otro ejemplo más de la práctica de integrar elementos que fortalecen a la misma elite.

En palabras de Gabriel Salazar, “el caso chileno sobre este punto revisió características extremas”, siguiendo la tradición del “se acata pero no se

⁵⁴¹ Zuñiga, *Espagnols...*, *op. cit.*, p. 304.

⁵⁴² *Op. cit.*, p. 284.

⁵⁴³ Barbier, *op. cit.*, p. 425.

cumple”⁵⁴⁴ en lo referido a la costumbre de establecer vínculos con los funcionarios reales.

El mismo autor destaca:

“durante el último cuarto del siglo XVIII la elite mercantil chilena prefirió contraerse sobre los puestos administrativos y políticos de la Colonia más bien que distraerse gastando grandes sumas de dinero en ‘vincular’ sus patrimonios (formar mayorazgos) o en comprar títulos de nobleza”,

ejemplificando con el caso de Manuel de Salas, síndico del Tribunal de Consulado, quien recomendaba a sus amigos obtener cargos en instituciones de hacienda como la Contaduría Mayor, la Casa de Moneda, Superintendencia de Aduanas o Dirección del Estanco del Tabaco, antes de comprar títulos. Los intereses de la elite local son similares a los señalados por Bernard Bertrand para Nueva España, la oligarquía busca “controlar puestos administrativos con manejo sobre el gobierno comercial de la colonia”.

La institucionalidad y la incipiente burocracia que se crea tras la independencia, estará fuertemente determinada por los vínculos familiares y relaciones mencionadas. La predominancia de las relaciones familiares en la administración da cuenta del peso estructurante que tiene la familia en la organización institucional republicana. Como señala Eduardo Cavieres:

“hacia 1840 por ejemplo, el más alto porcentaje de los individuos que conformaban el grupo dirigente político chileno representaban a no más de ocho grandes familias coloniales, que de paso se habían convertido de realistas a republicanos”⁵⁴⁵.

Las tensiones políticas que se viven durante los años de independencia entre facciones políticas que enfrentan a la familia de los Carrera con el general Bernardo O’Higgins, y las pugnas que tiene este conflicto en el seno del gobierno cobran una óptica distinta si se miran desde esta perspectiva. Por otra parte, las tensiones que supone el quiebre de la independencia en el orden social colonial, y las “adecuaciones y nuevas estrategias de la elite para conservar prestigio y poder”⁵⁴⁶ evidencian las transformaciones y capacidad de adaptación de las redes familiares a los cambios históricos, que como señalamos para el caso chileno, muestran una particular facilidad para adecuarse al nuevo orden de cosas.

Ahora bien, volviendo a los vínculos entre funcionarios y elites locales, una vez rotos los lazos con la metrópoli, las relaciones entre ambos sufrirán

⁵⁴⁴ Salazar, *Construcción...*, *op. cit.*, p. 80.

⁵⁴⁵ Cavieres, *Servir...*, *op. cit.*, p. 258.

⁵⁴⁶ *Op. cit.*

las tensiones que supone el quiebre político y la guerra. Se mencionó que la ciudadanía era requisito para desempeñarse en la nueva administración, si bien las leyes eran muy tajantes en el sentido de que solo los patriotas confirmados podían ejercer en cargos públicos, dicha medida se tornó imposible. Muchos funcionarios recurrieron a sus lazos familiares y vínculos sociales para evitar caer en desgracia. La movilización de redes familiares y de amistades se observa en varios casos, práctica frente a la cual las autoridades se vieron de manos atadas.

El papel predominante que tienen las relaciones familiares en el proceso de conformación del cuerpo burocrático es indiscutible; en efecto, hay una multiplicidad de vínculos. Si se tiene en cuenta la escala demográfica esto no resulta sorprendente, las elites “chilenas” conforman una sociedad pequeña, unas cuantas familias constituyen el grupo que apoyó el movimiento revolucionario, y es de allí de donde provienen las autoridades de gobierno. Esto lo expresa claramente el ministro de Hacienda, quien teme ser blanco de la odiosidad al momento de nombrar la nueva planta de empleados:

“Hay mas de 300 pretendientes, y mucho a las a las plazas de Jefes de Oficinas: todos estos tienen parientes o relacionados, y es natural salten al verlos excluidos o nombrados en plazas subalternas”⁵⁴⁷.

Si los lazos son importantes, también se observa una diversidad de funciones desempeñadas por los mismos personajes, lo que aumenta la impresión de que el gobierno se encuentra en manos de unas cuantas familias. Además, la mencionada estabilidad política que logra el gobierno conservador en la década de 1830, tiene como causa y efecto una estabilidad en la administración. Los nombres se repiten durante años en los mismos cargos, y vemos a ministros que cambian de cartera o pasan a ocupar puestos en el Congreso, para luego volver al gobierno. Con las familias pasa un poco lo mismo, son pocos apellidos los que se suceden en los cargos importantes, y los que copan los altos puestos de la administración pública y del Congreso.

Aunque esta práctica puede resultar controversial, el estudio de Maurizio Gribaudi sobre la administración francesa del siglo XIX muestra cómo la administración constituye un espacio en el que los vínculos se conciben como lazos de confianzas, favorables, y no un escollo a la hora de acceder a algún puesto. El formar parte del medio administrativo y contar con relaciones entrega un conocimiento y competencia profesional que no otorga un diploma, al menos así se percibe en la época⁵⁴⁸. Es evidente que el caso de Chile de la primera

⁵⁴⁷ Carta de Hipólito Villegas a Bernardo O’Higgins, Santiago, 16 de Julio de 1817, en AVM, vol. 95, f. 30.

⁵⁴⁸ Maurizio Gribaudi, “Les savoirs des relations: liens et racines sociales d’une administration dans la France du XIXe siècle”, p. 14.

mitad del siglo XIX es bastante más precario, y por lo mismo resulta aun menos sorprendente la red de vínculos que encontramos dentro del gobierno.

Un estudio sobre la Real Audiencia da cuenta de la imbricación de vínculos familiares en torno a una institución. En su análisis sobre los primeros ministros de la Real Audiencia, Javier Barrientos muestra que los lazos que se establecen dentro de la administración judicial en la Colonia son múltiples, y constituye uno de los rasgos distintivos de la judicatura indiana. La reconstrucción de la descendencia del oidor decano y fundador del tribunal en Chile, Luis Merlo de la Fuente:

“permite observar cómo los letrados se constituyeron en sus distintos distritos de audiencias en los centros de unas redes de poder y de influencias sociales en las que se cultivaban una serie de valores y se mantenía un discurso sobre el poder que permitió mantenerlas cohesionadas hasta los últimos días de la monarquía indiana”⁵⁴⁹.

Pero si esta práctica la sabemos común, este estudio en particular muestra que estas redes sortearon sin mayores dificultades la ruptura con la monarquía,

“...el quiebre político que significó la independencia americana en los primeros decenios del siglo XIX no afectó de manera significativa a estas verdaderas ‘aristocracias’ de letrados y, por otra parte, su continuidad en los tribunales republicanos contribuyó a mantener en los estados americanos a unas judicaturas fuertemente enraizadas en los modelos y prácticas del Antiguo Régimen”⁵⁵⁰.

Para el autor estas prácticas y configuraciones determinan hasta hoy las conductas y el espíritu de cuerpo que rodea al poder judicial en Chile.

Si bien para el departamento de Hacienda no contamos con un estudio prosopográfico como el realizado por Javier Barrientos, en nuestro estudio de la conformación del departamento de Hacienda aparecen una serie de relaciones. Uno de los aspectos que resalta, es la vinculación familiar hereditaria a ciertas instituciones de gobierno, como el caso de la familia Portales con la Casa de Moneda. Diego Portales Irrázaval fue el primer miembro de la familia en vincularse a esta institución. Hijo del oidor de la Real Audiencia de Chile y de Lima, Diego Portales y Garcés, fue alférez del cabildo de Santiago y superintendente de la Casa de Moneda. Su hijo, José Santiago Portales Larraín, también ocupó el cargo de alférez del cabildo, y fue un reconocido miembro del bando independentista. En 1799 fue, a su vez, nombrado superintendente

⁵⁴⁹ Javier Barrientos, “La creación de la Real Audiencia de Santiago de Chile y sus ministros fundadores. Sobre la formación de familias en la judicatura chilena”.

⁵⁵⁰ *Op. cit.*

de la Casa de Moneda, cargo que siguió ocupando tras la independencia. Su hijo, Diego Portales Palazuelos, el famoso ministro, habiendo comenzado una carrera de leyes que abandonó temprano, se desempeñó durante un tiempo como ensayador de la Casa de Moneda, sin embargo, abandonó este puesto para dedicarse al comercio. Como es sabido, su experiencia en los negocios no fue positiva, pero sin duda aclaró sus ideas sobre el modelo político y económico que después defendió a la cabeza del grupo estancero y luego desde el gobierno⁵⁵¹.

Otro caso de participación familiar en distintas instituciones de hacienda, es el de Hipólito de Villegas y su hijo Máximo. El primero, hidalgo y jurisculto nacido en Buenos Aires, fue contador de temporalidades, y juez en comisiones sobre contrabando. Fue, asimismo, electo como diputado por Coquimbo (1811) y Huasco (1823). Tras la victoria sobre los realistas, en 1817, fue nombrado ministro tesorero, y luego de creado el cargo, ministro de Hacienda. Su hijo Máximo Villegas figura en las listas del Ministerio de Hacienda de 1818 como oficial mayor segundo. Además de este personaje, cuyo vínculo familiar podemos establecer directamente, figuran otros tres Villegas como empleados de la Tesorería, Ministerio y Casa de Moneda⁵⁵².

Los estudios sobre el tema y los dos ejemplos citados, ilustran que si uno de los principales objetivos de la legislación fue regular los conflictos de interés, esto resultó complejo puesto que aún no existía la distinción entre esfera pública y privada, que sirve luego a distintos intelectuales para pensar la figura del funcionario (tanto Max Weber como Pierre Bourdieu consideran esta separación de esferas en su caracterización). Una medida resulta ejemplar, aquella que prohíbe a los funcionarios públicos ser padrinos de matrimonios y bautizos, interdicción que se extiende durante el tiempo en que ocupen su cargo, y concierne a todas las ramas del gobierno. Se permite eso sí apadrinarse entre los empleados y con sus relaciones de sangre. Esta última aclaración puede resultar contraproducente puesto que en sí misma fomenta el fortalecimiento de los vínculos en la administración. Justamente, parece que la norma solo busca evitar la creación de nuevos lazos entre particulares y funcionarios, pero mantiene los tradicionales⁵⁵³.

Pese a lo extraño que puede resultar la norma sobre bautizos, pone de manifiesto que los vínculos y relaciones son el mejor medio para afianzar un cuerpo de funcionarios en pleno desarrollo. Los lazos de compadrazgo tejen lazos muy fuertes, como se observa en la sociedad chilena, incluso hoy día, y

⁵⁵¹ Pedro Pablo Figueroa, *Diccionario biográfico de Chile*, tomo II, p. 491.

⁵⁵² En las listas de 1818 figuran en Tesorería, Hipólito Villegas, tesorero; José María Villegas, oficial segundo; Tomás Villegas, oficial quinto jubilado. Ministerio de Hacienda, Máximo Villegas, oficial mayor segundo. Casa de Moneda, José Julián Villegas, fundidor mayor.

⁵⁵³ Prohibición a los funcionarios públicos ser padrinos de matrimonios y bautizos, Santiago 13 de noviembre de 1821, en *Boletín de las leyes y decretos del Gobierno 1821-1822*, *op. cit.*

en la época representan un instrumento ideal que otorga un espíritu de cuerpo a la nueva administración civil de gobierno. Por ello no se les puede catalogar o encerrar bajo la denominación de “tradicionales” o “antiguos”, ya que son igualmente modernos, en cuanto sirven a un objetivo distinto y fundamental en el proceso de construcción estatal.

Los mecanismos de control y disciplinamiento, además de cumplir con el propósito que su nombre indica, permiten que el cuerpo de funcionarios se fortalezca. Heredados de la administración colonial, estos instrumentos muestran que la nueva burocracia se construye sobre los cimientos de una organización heredada, no se desecha toda la tradición, pues, si bien en el discurso parece que se construye desde cimientos nuevos, los elementos que se reincorporan en la nueva reglamentación son numerosos.

El estudio de los sueldos, a su vez, sirve de indicador del proceso de construcción estatal. En efecto, los desafíos y problemas de índole político y económico se reflejan de forma inmediata en las remuneraciones. La crisis económica y la inestabilidad política de las primeras décadas se manifiestan en el atraso que sufren los salarios, o en su suspensión temporal, y como se mencionó, esto desemboca en un espiral de retroalimentación (político-económico) conflictivo. Por otra parte, el modelo de administración centralizado que se impone bajo los gobiernos conservadores, se refleja en las desigualdades salariales que afectan a distintas dotaciones de provincia. Más que un indicador, los sueldos representan una óptica desde la que podemos abordar el proceso de formación del Estado.

Por último, al observar los vínculos sociales que se tejen al interior de la administración, y la legislación que busca regular los conflictos de interés y dar un marco legal a la naciente burocracia, constatamos que el proceso de formación de un cuerpo de funcionarios no puede leerse en clave binaria, puesto que los mismos elementos “negativos” que podrían atribuirse al peso de la tradición –como serían los vínculos familiares–, contribuyen a afianzar y fortalecer la administración civil.

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA ORGANIZACIÓN DEL CUERPO BUROCRÁTICO, 1845-1860

Tras haber analizado las problemáticas teóricas y metodológicas que supone el proceso de construcción de un cuerpo de funcionarios, y tras haber examinado el detalle de su funcionamiento cotidiano, la reglamentación burocrática y las prácticas que permiten su control, cabe preguntarse sobre cuántos son dichos individuos, y de qué forma se distribuyen.

Elaborar una estadística sobre el número de funcionarios que se desempeña en la administración tras la independencia es una tarea compleja. Al igual que en el caso de la fiscalidad, la información es escasa y dispersa, no se cuenta con listas completas y las instituciones de gobierno sufren constantes reformas. Hay informes parciales, pero al no tener presupuestos detallados es difícil estipular cifras globales. Por otra parte, estos informes no dan cuenta de las administraciones locales presentes en las distintas provincias, y en general solo enumeran a la alta graduación, a los rangos superiores.

Sin embargo, a partir de la década de 1840 la situación cambia, se observa una estandarización y se producen presupuestos y memorias ministeriales anuales. Estos documentos detallan el gasto de las distintas ramas e instituciones de gobierno, e incluyen a todo la escala de empleos, desde los jefes de oficinas hasta los porteros. El análisis que se presenta, por tanto, comienza aquí.

Un estudio comparativo de las cifras revela de inmediato las fuertes transformaciones que vive la incipiente burocracia producto del proceso de despliegue estatal a partir de la segunda mitad del decenio 1840. La estabilidad política y la superación de la crisis económica repercuten positivamente al interior de las instituciones gubernamentales. El aumento sostenido de los ingresos permite mantener y pagar a los funcionarios existentes y mejorar sus salarios, al tiempo que posibilita el crecimiento del cuerpo burocrático. Como fue señalado al estudiar las finanzas de esta década, aunque el gasto fiscal se caracteriza por la austeridad, parte significativa se destina a la creación de nuevas instituciones y nuevos puestos en la administración civil.

En estos años se observa un aumento en la dotación de todos los departamentos de gobierno, y una redistribución del gasto. La inversión fiscal no se orienta solo a asegurar la defensa y orden del interior del territorio, sino que se preocupa también de destinar fondos crecientes a educación, beneficencia, y obras públicas de variada índole.

Ahora bien, en relación con el cuerpo de funcionarios, dos fenómenos explican su incremento cuantitativo. En primer lugar, la creación de nuevas instituciones, lo que evidencia la diversificación que experimenta la inversión

fiscal. Y en segundo lugar, el despliegue territorial de las instituciones gubernamentales en diversas áreas. El proceso de expansión estatal implica no solo el aumento de las instituciones gubernamentales y de la esfera de acción por parte del Estado sino que una materialización con presencia activa y tangible en el territorio que reivindica bajo su dominio.

El detalle de la conformación de un cuerpo burocrático gubernamental se estudia a través de cuatro presupuestos, correspondientes a los años 1845, 1850, 1855 y 1860. La información contenida en estos documentos permite conocer las asignaciones destinadas a cada ministerio, contabilizar el número de funcionarios y el gasto en sueldos de cada departamento; información esencial para establecer comparaciones y elaborar un panorama general de la burocracia estatal. Hay que tener en cuenta que los presupuestos pueden sufrir modificaciones, pero por regla general corresponden a aumentos aprobados por el Congreso en virtud de un gasto real más importante que lo previsto, por lo común concerniente a Defensa y que no se relaciona con los sueldos.

La administración del gobierno se divide en cuatro ministerios: Interior y Relaciones Exteriores; Justicia, Instrucción Pública y Culto; Hacienda; Guerra y Marina. A su vez, las carteras ministeriales se dividen en departamentos, que corresponden a cada uno de los ítemes mencionados. En el análisis que se presenta, se consideran solo cinco de los ocho departamentos: Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Instrucción Pública y Hacienda. Dejamos de lado el departamento de Culto, cuya organización y estructura cuenta con una jerarquía administrativa, depende del gobierno, pero también de la Iglesia. Esta doble dependencia dificulta su categorización como funcionarios. Tampoco se incluye al ministerio de Guerra y Marina, aunque a lo largo del trabajo se ha reiterado la importancia de los militares y del fenómeno de la guerra en el proceso de construcción estatal. Esta exclusión se debe a diversos motivos: en primer lugar, el análisis se centra en la administración civil de gobierno; segundo, los números de defensa, al ser siempre muy elevados, desvirtúan cualquier estadística y tercero, en tanto que cuerpos colegiados, la mayoría de las instituciones de defensa reciben asignaciones globales que incluyen los gastos generales y los sueldos, por lo que no siempre se puede identificar el número de empleados administrativos. De todas formas presentaremos algunas cifras que permitan esclarecer el peso de la administración civil en relación a los empleados del ejército, pues de inmediato resalta la preponderancia que tiene la defensa en el proceso de formación estatal y desarrollo de un cuerpo de funcionarios.

En los cálculos del departamento de Hacienda, hemos excluido el gasto que representa el pago del servicio e intereses de la deuda externa, ya que infla el presupuesto desvirtuando el peso real del resto de las partidas. A su vez, respecto a los funcionarios, no se contabilizan aquellos empleados que, si bien gozan de sueldo, desempeñan tareas de policía o represión, como los guardas o soldados de las aduanas y pasos cordilleranos. Tampoco incluimos en la lista

a los religiosos que figuran como capellanes en distintas instituciones gubernamentales. Resumiendo, se busca crear una estadística de los *funcionarios civiles*.

Se debe señalar que el objeto de estudio son los funcionarios “estatales”, aquellos que se desempeñan en las instituciones dependientes de los departamentos de gobierno. No obstante, somos conscientes de la existencia de un cuerpo de funcionarios municipales que opera en el ámbito local y cuyas funciones incluyen importantes labores: policía, educación, beneficencia, ornato, entre otros. En el marco del proceso de construcción y fortalecimiento del Estado central muchas de estas funciones serán cooptadas por el Estado.

DEPARTAMENTO DE RELACIONES EXTERIORES

Siguiendo el orden en que se presentan los gastos ministeriales en el presupuesto general, en primer lugar nos encontramos con el departamento de Relaciones Exteriores, conformado por las legaciones diplomáticas en el extranjero y una secretaría.

Los antecedentes de este departamento remontan al momento mismo de la independencia e, incluso antes, cuando los “patriotas” envían delegados en busca de ayuda internacional, créditos, reconocimiento jurídico y pertrechos de guerra. Estos primeros diplomáticos cumplen variadas funciones, operan al tiempo como políticos y encargados de negocios, su denominación muchas veces lo indica, son “ministros plenipotenciarios”⁵⁵⁴. Un ejemplo lo constituye el caso de José Antonio de Irisarri, enviado por Bernardo O’Higgins a Francia para obtener el reconocimiento de la República de Chile por las naciones europeas, que tiene entre sus misiones la de negociar un empréstito.

Una vez que la independencia está asegurada, se crean distintas legaciones diplomáticas con el fin de obtener el reconocimiento internacional. Estas legaciones tienen como destino los países amigos, o aquellos con quienes se busca entablar o afianzar relaciones comerciales: Argentina, Estados Unidos, Francia, Perú e Italia se cuentan entre las primeras.

Como se ilustra en el cuadro N° 33, la dotación del departamento de Relaciones Exteriores no varía mucho, el número de misiones se mantiene constante. Sin embargo, a fines del período se agregan nuevos encargados de negocios, lo que viene a aumentar el número de funcionarios.

⁵⁵⁴ En el reglamento constitucional de 1818 se señala que el nombramiento de los cónsules, embajadores, diputados y enviados a las naciones extranjeras será privativa del Director Supremo. El futuro departamento de relaciones exteriores queda entonces vinculado directamente al Ejecutivo, *Reglamento Constitucional de 1818*, título IV, artículo N° 6.

Cuadro N° 33
**FUNCIONARIOS Y SUELDOS DEPARTAMENTO
 DE RELACIONES EXTERIORES, 1845-1860**

	<i>1845</i>	<i>1850</i>	<i>1855</i>	<i>1860</i>
N° funcionarios	15	14	10	18
Monto de sueldos	34.415	43.176	32.928	48.732

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

El monto destinado a sueldos es considerable, lo que se explica por dos motivos:

- primero, la importancia de los cargos, que corresponden a la alta jerarquía de la administración y son bien remunerados y
- segundo, porque los salarios deben tener en cuenta el costo de vida en el extranjero, que en la mayoría de los casos es superior al de Chile.

DEPARTAMENTO DE INTERIOR

El departamento de Interior surge como continuador de la cartera de Gobierno (Reglamento Constitucional de 1818), que se ocupaba de los asuntos domésticos, y su desarrollo es inseparable de la formación y despliegue estatal. En efecto, es en la medida que el Estado asume nuevas funciones que dicho departamento cobra una relevancia cada vez mayor. Por otra parte, esta sección ministerial es el instrumento privilegiado por el gobierno para expandir su accionar y afianzarse a lo largo del territorio nacional.

El estudio de las finanzas ya mostraba el desarrollo que experimenta la cartera de Interior entre 1820-1860. Se crean nuevas instituciones en áreas de beneficencia, obras públicas, comunicaciones; al tiempo que se produce un despliegue de oficinas y empleados a lo largo del país. Esto repercute directamente en un aumento significativo del número de funcionarios. Como se observa en el cuadro N° 34, en los quince años transcurridos entre 1845 y 1860 los empleados se duplican. Por otra parte, los sueldos también aumentan, pasando de un promedio de 580 pesos en 1845 a uno de 1.116 pesos en 1860.

Cuadro N° 34
**FUNCIONARIOS Y SUELDOS DEPARTAMENTO DE INTERIOR,
 1845-1860**

	<i>1845</i>	<i>1850</i>	<i>1855</i>	<i>1860</i>
N° funcionarios	114	116	156	239
Monto de sueldos	66.169	136.558	171.217	266.794

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

Entre las nuevas instituciones dependientes de Interior se encuentran la Oficina de Estadísticas, el Cuerpo de Ingenieros y la Sociedad de Agricultura. Se mencionó en su momento que el conocimiento del territorio, de su geografía, economía y población es un objetivo fundamental para el gobierno. No solo se pretende realizar un catastro de los recursos disponibles sino esclarecer una realidad desconocida. La significativa inversión que supone financiar las expediciones científicas y luego la publicación de los datos obtenidos es asumida por la cartera de Interior.

En relación con las labores de beneficencia, el presupuesto permite ver cómo se va conformando una red de hospitales en todas las provincias, con asignaciones detalladas a los funcionarios, médicos y boticarios que se desempeñan allí. Hay un cambio de paradigma, que se manifiesta al constatar que los “auxilios” otorgados en 1845 a los hospitales de Vallenar y Valparaíso, han dado paso a un sueldo anual al médico del hospital de la ciudad.

En cuanto a las comunicaciones, en 1860 hay una red de oficinas de correos operando a lo largo de todo el país, con una administración para cada provincia. Aparece, también, un nuevo medio de comunicación: el telégrafo, que dicho año cuenta con seis oficinas telegráficas en la zona central. La creación de un cuerpo de empleados técnicos relacionados a la expansión de esta red de comunicación resulta interesante.

El papel que tiene el departamento de Interior en el proceso de construcción estatal es indiscutible, no obstante, muchas de las labores que corresponden a su esfera de acción son delegadas en particulares. Mencionamos el papel de las municipalidades y las labores que desempeñan, pero, asimismo, hay que resaltar las tareas específicas que desempeñan ciertos individuos, como los técnicos, ingenieros y agrimensores.

La construcción y mantenimiento de caminos es ilustrativa. Las obras son tan numerosas “que es imposible poder prestar atención a todas ellas con rentas fiscales”, señala el Ministro del ramo en 1845. La solución que se propone, mediante una ley correspondiente, es el contrato del Estado con particulares, quienes se ocuparán de esta tarea a cambio de una indemnización en derechos de peaje o en vales de tesorería⁵⁵⁵. El caso de la construcción de puentes es similar, se delega en empresas particulares otorgándoseles el derecho de pontazgo⁵⁵⁶.

La nueva organización administrativa impuesta por los conservadores con la Constitución de 1833 también influyó en el desarrollo del departamento de Interior. La dotación de funcionarios aumenta, ya que se implanta un modelo muy centralizado y dependiente del Presidente de la República. Ahora nombrados de manera directa, se incorporan muchos empleados a la administración gubernamental. En el pasado, muchos de los cargos que ahora

⁵⁵⁵ *MI*, 1845, p. 5.

⁵⁵⁶ *Op. cit.*

son designados eran elegidos por las asambleas provinciales, o sus labores eran desempeñadas por instituciones de representatividad local; así, no engrosaban las filas del departamento.

Resultado de la nueva organización administrativa, aumenta el número de las provincias, y con ello el de los intendentes, gobernadores y oficiales asignados a estas nuevas reparticiones.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

El caso del departamento de Justicia es interesante, pues resulta evidente la importancia que tiene su funcionamiento para la reciente república, en el ámbito simbólico y práctico. Esto lo observamos desde los primeros momentos de la independencia en el impulso de crear tribunales que reemplacen a la Real Audiencia.

Durante estos años observamos el desarrollo de este departamento y su expansión territorial a través de una red de juzgados provinciales, tribunales de comercio, prisiones y casas de corrección. Esto permite al Estado cooptar una labor que antes por falta de medios o de capacidad seguía en manos de actores locales, alcaldes y gobernantes provinciales, y es un indicador importante del avance alcanzado en el proceso de construcción estatal.

Al mismo tiempo, el crecimiento del departamento implica la formación de una burocracia compuesta por escribanos, directores de prisiones, médicos, jueces y asesores. El desarrollo del comercio genera, a su vez, una demanda creciente por jueces comerciales, que se instalan en los principales puertos y ciudades.

El caso de los jueces de letras ilustra este desarrollo. En 1845 se pagan sueldos a catorce jueces letrados en funciones, número que en 1860 ha ascendido a treinta.

Cuadro N° 35
 FUNCIONARIOS DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, 1845-1860

	1845	1850	1855	1860
N° funcionarios	70	90	99	132
Monto de sueldos	109.766	144.968	151.417	264.207

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

DEPARTAMENTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

El departamento de Instrucción Pública refleja, asimismo, el desarrollo estatal. Es sabido que el proceso de construcción del Estado se acompaña de la crea-

ción de la nación, y para esto último la educación constituye una herramienta fundamental, como muestran bien conocer las autoridades.

La progresión de este departamento se relaciona con dos procesos que se viven al unísono. Por una parte, la formación de nuevas instituciones de educación superior, escuelas especializadas y técnicas (escuela de sordomudos y sordomudas, Escuela Normal, Escuela de Artes i Oficios, Academia de Pintura) y, por otra, el desarrollo de la red de escuelas primarias, fenómeno que explica el importante aumento que observa la dotación de esta sección. En 1845 se contabilizan ochenta y tres escuelas, ciento veinte en 1850 y cuatrocientas veintisiete en 1860⁵⁵⁷.

El impulso que se da a la educación primaria revela cómo el Estado va incorporando esferas de acción que antes dependían de otros actores, como la Iglesia, los cabildos y luego municipalidades. El discurso sobre la necesidad de formar ciudadanos es incorporado por las autoridades de forma temprana, y se materializa en el establecimiento de escuelas para educar a profesores y alumnos.

Respecto a los funcionarios del departamento de Educación, la dotación de la universidad y demás instituciones se mantiene constante, pero el número de maestros primarios aumenta de forma considerable, en 1855 representan un 79,2% de todos los empleados del departamento. Otro aspecto interesante es el número significativo de preceptoras, en 1855 representan un 15,3% del total de profesores; y en casi todos los casos figuran con el mismo salario que sus pares masculinos.

Cuadro N° 36
FUNCIONARIOS Y SUELDOS
 DEPARTAMENTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA, 1845-1860

	1845	1850	1855	1860
Nº funcionarios	106	176	330	688
Monto de sueldos	27.606	50.058	115.416	215.444

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

En 1860 el aumento del gasto se refleja en una red de escuelas bien estructurada en el ámbito provincial y departamental, aparecen bibliotecas departamentales y nuevos cargos asociados a la implementación local de las directivas provenientes desde el centro, como el cargo de visitador de escuelas⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ Escuelas fiscales son las que dependen del Departamento de Instrucción Pública directamente. No se incluyen las escuelas municipales, las conventuales, ni aquellas dependientes del Ministerio de Guerra y Marina. Para detalle de estas véase *Anuario Estadístico de la República de Chile*, 1860, sección Instrucción pública, p. 126.

⁵⁵⁸ Las bibliotecas departamentales cuentan con una dotación de treinta y seis bibliotecarios (3.700 pesos de sueldos). Los visitadores de escuelas ascienden a trece, con una asignación total de 13.000 pesos.

DEPARTAMENTO DE HACIENDA

Finalmente, nos detendremos en el departamento de Hacienda, eje central en el proceso de construcción estatal y en la conformación de un cuerpo burocrático. Como ha sido mencionado, la principal fuente de ingresos fiscales proviene de los derechos de aduana, en particular de los impuestos a las importaciones, la organización de los empleados de hacienda y de las aduanas es por ello relevante.

La organización administrativa de este departamento da cuenta de un cuerpo burocrático bastante configurado –siempre en relación con los estándares de otras ramas de la administración pública–. La dotación es importante y cuenta con distintos y claros niveles jerárquicos. Por otra parte, y a diferencia de otros casos, se observa una composición más plural, no son funcionarios de elite, juristas, magistrados u oficiales, sino que una burocracia bastante extensa que se refleja en la estructura de los sueldos, con un margen amplio de rangos medios.

Cuadro N° 37
FUNCIONARIOS Y SUELDOS
 DEPARTAMENTO DE HACIENDA, 1845-1860

	<i>1845</i>	<i>1850</i>	<i>1855</i>	<i>1860</i>
N° funcionarios	440	406	467	590
Monto de sueldos	299.305	282.428	341.318	450.462

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

El crecimiento que experimenta el número de empleados del departamento de Hacienda respecto a la década de 1820 es radical. En un informe solicitado por el Senado en 1819, se informa que sus funcionarios son ciento, ocho, cifra que según muestra el cuadro N° 37, se cuadruplicó en dos décadas⁵⁵⁹.

El estudio de los empleados muestra el lento proceso de separación entre las labores coercitivas, propias a los inicios del proceso de construcción estatal, y lo que posteriormente será la burocracia civil. Las oficinas de aduanas viven una lenta configuración administrativa; sin embargo, el contrabando, la evasión fiscal o el robo directo de especies que rodean la actividad comercial, tienen como resultado que gran parte del esfuerzo y de los recursos asignados a estas oficinas sean destinados a labores de policía y represión. Por ello, en el presupuesto aparecen muchos empleados ligados a estas funciones (guardas de a pie, de a caballo, guardas de almacenes, soldados y tenientes), más o menos numerosos en relación con la oficina o puerto del que dependen. Esta situación muestra que en paralelo a la configuración de un cuerpo de burócratas (oficiales, escribanos, archiveros), se produce una distinción entre las actividades

⁵⁵⁹ Letelier, *op. cit.*, tomo II, pp. 59 y 70.

de control y aquéllas de administración, la frontera que separa la esfera civil y policial se comienza a vislumbrar con más claridad⁵⁶⁰.

Para el gobierno es fundamental el buen funcionamiento del departamento de Hacienda, y durante todo el período la administración central ejercerá un control férreo sobre estas instituciones, a través de visitas fiscales, solicitud de informes y reformas; la eficiencia en la recaudación es indispensable.

La aduana de Valparaíso merece un párrafo aparte, puesto que en estos años el puerto se constituye en el centro económico y comercial del territorio. Su relevancia salta a la vista cuando se examinan las cuentas, en 1850, por citar un año, Valparaíso representa el 85% del ingreso por concepto de aduanas. En los primeros presupuestos observamos una diferencia de salarios importante entre esta oficina y el resto de las subalternas, hecho que confirma supremacía y los favores de los que es objeto. No obstante, con el tiempo esta diferencia se reduce, aunque su dotación seguirá siendo mayor que el resto⁵⁶¹.

Por otra parte, la estructura de esta aduana presenta ya una configuración interna definida. Sus departamentos son: contaduría, departamento de liquidación, departamento de cuenta y razón, alcaidía, oficina de los vistas y resguardo. El nivel de organización se observa también en la elaboración propia de su lista de empleados jubilados. A diferencia del resto de las oficinas de aduana, en Valparaíso aparecen como una partida interna más, no forman parte del gasto ministerial.

Cuadro N° 38
FUNCIONARIOS Y SUELDOS DE LA ADUANA DE VALPARAÍSO

	1845	1850	1855	1860
N° funcionarios	154	145	157	185
Monto en sueldos	121.860	115.060	124.170	162.920

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

En el cuadro N° 38 se ilustra el aumento del gasto en sueldos y en el número de funcionarios, resultado de la señalada búsqueda de eficiencia, de contar con personal capacitado y conocedor del funcionamiento interno de las oficinas. La inversión en infraestructura es importante, el gobierno busca mejorar las instalaciones de Valparaíso y de las oficinas subalternas. En el resto del territorio la red de aduanas se va conformando lentamente y, si bien hay inversión fiscal destinada a mejoras, en ningún momento estos montos llegan a igualar o superar el nivel de ingresos de Valparaíso.

⁵⁶⁰ En 1845, por ejemplo, el 3,6% del gasto del departamento se destina a labores de policía (47.055 pesos).

⁵⁶¹ En 1850 la aduana de Valparaíso cuenta con un número de funcionarios y un gasto en sueldos casi diez veces mayor que la aduana de Copiapó, segunda oficina recaudadora del país (esta cuenta con diez funcionarios y 6.054 pesos de gasto en sueldos).

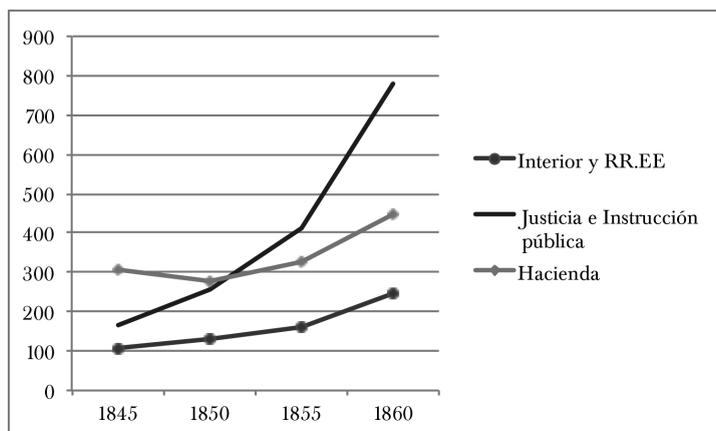
Recapitulando lo dicho, entre los años 1845 y 1860 se observa un significativo crecimiento del cuerpo de funcionarios de la administración civil de gobierno. El proceso de despliegue estatal ya mencionado se manifiesta en el aumento de las dotaciones de los departamentos de Interior, Instrucción pública y Justicia. Por otra parte, el desarrollo económico vinculado a la expansión del comercio exterior se refleja en el peso numérico de la planta administrativa del departamento de Hacienda, y en particular de la aduana de Valparaíso. El cuadro N° 39 resume el panorama ya presentado y analizado en los capítulos anteriores.

Cuadro N° 39
FUNCIONARIOS POR MINISTERIO 1845-1860

	1845	1850	1855	1860
Interior y Relaciones Exteriores	129	130	166	257
Justicia e Instrucción Pública	176	266	429	820
Hacienda	440	406	467	590
Total	745	802	1.062	1.667

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

Gráfico N° 15
FUNCIONARIOS POR MINISTERIO 1845-1860



FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

En primer lugar, y como se observa en el cuadro N° 39 y en el gráfico N° 15, resulta evidente y considerable el aumento del total de funcionarios. Esto ocurre de forma paulatina en un comienzo, para luego acelerarse desde mediados de la década de 1850, coincidiendo con los años en que se percibe más nítidamente el proceso de despliegue estatal.

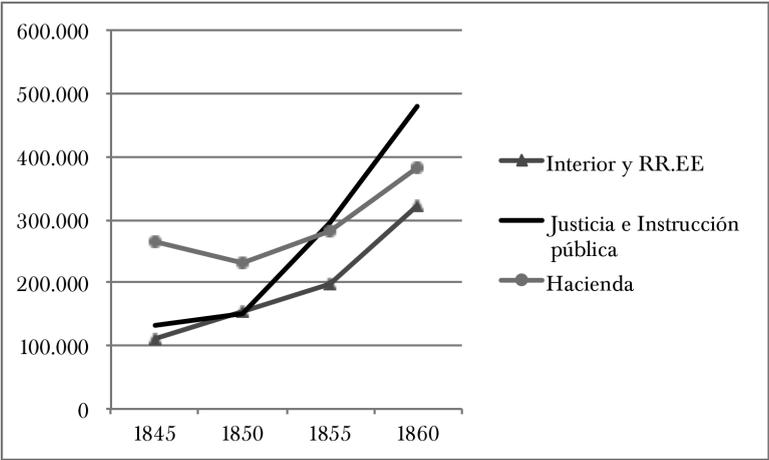
Este fenómeno se encuentra relacionado con las dos carteras cuya dotación aumenta de forma más notable, Interior y Relaciones Exteriores y Justicia, Culto e Instrucción pública. La creación de instituciones vinculadas a la beneficencia, obras públicas y redes de comunicaciones en Interior, así como la conformación de una red de juzgados, presidios y de escuelas primarias a lo largo del territorio, muestran el despliegue del Estado y explican a través de las cifras el brusco aumento del gasto público. Esto tiene como origen y consecuencia un cambio en la política fiscal: se da por finalizado el período de austeridad, y se recurre de nuevo a empréstitos externos.

Cuadro N° 40
GASTO EN SUELDOS POR MINISTERIO, 1845-1860

	1845	1850	1855	1860
Interior y Relaciones Exteriores	100.584	179.734	204.145	315.526
Justicia e Instrucción Pública	137.372	195.026	266.833	479.651
Hacienda	299.305	282.428	341.318	450.462
Total	537.261	657.188	812.296	1.245.639

FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

Gráfico N° 16
GASTO EN SUELDOS POR MINISTERIO, 1845-1860



FUENTE: Presupuestos 1845, 1850, 1855, 1860.

En relación con los salarios, la tasa de crecimiento anual es del 3,4%. Durante el mismo período, el crecimiento anual del gasto en los departamentos estudiados es de 2,6%.

El cuadro N° 40 y gráfico N° 16 muestran el crecimiento experimentado por los departamentos de Justicia e Instrucción Pública. En el caso de Justicia, ya señalamos que dada la composición interna de su dotación el gasto en dotaciones es siempre muy elevado, aunque el despliegue de este departamento también conlleva un aumento importante en el número de empleados que allí se desempeñan. En el caso de Interior, el aumento se encuentra asociado principalmente a nuevos empleados que se incorporan a las instituciones que se van creando.

Respecto a la defensa, si se comparan las cifras de la administración civil con el cuerpo militar queda en evidencia el peso abrumador de las fuerzas de la guerra en la economía y política gubernamental. Como se ilustra en el cuadro N° 41, en 1850 las fuerzas militares representan un 76,6% de los sueldos estatales, mientras que la burocracia civil solo representa un 23,3%. A mediados del decenio de 1850 las distancias se acortan a un 73,2% y un 26,8%, respectivamente.

Cuadro N° 41
FUNCIONARIOS POR MINISTERIO Y EJÉRCITO AÑOS 1850 Y 1855

	1850	%	1855	%
Interior y Relaciones Exteriores	130	3,8	166	4,2
Justicia e Instrucción pública	266	7,7	429	10,8
Hacienda	406	11,8	467	11,7
Total (funcionarios civiles)	802	23,3	1.062	26,8
Ejército	2.634	76,6	2.902	73,2
Total	3.436	100	3.964	100

FUENTE: Presupuestos 1850, 1855.

Cuadro N° 42
EMPLEADOS Y SUELDOS PROMEDIOS, 1845-1860⁵⁶²

	N° emp	1845	Sueldo prom	N° emp	1850	Sueldo prom	N° emp	1855	Sueldo prom	N° emp	1860	Sueldo prom
Interior y Relaciones Exteriores	129	100.584	780	130	179.734	1.383	166	204.145	1.230	257	315.526	1.228
Justicia e Instrucción Pública	176	137.372	780	266	195.026	733	429	266.833	621	820	479.651	584
Hacienda	440	299.305	680	406	282.428	701	467	341.318	730	590	450.462	763
Total	745	537.261	721	802	657.188	819	1.062	812.296	764	1.667	1.245.639	747

⁵⁶² Los ítemes del cuadro, que abreviamos por razón de espacio, son: número de empleados, año, sueldo promedio (en pesos).

El cuadro N° 42 permite observar con claridad las diferencias que existen en la remuneración de los funcionarios. En el caso de Interior y Relaciones Exteriores el promedio de los salarios es el más elevado, lo que como ya se mencionó, se relaciona a la jerarquía de los empleados de Relaciones Exteriores. Por otra parte, aunque el promedio casi se duplica en el lapso de cinco años, llegando a ser el más alto, luego tiende a estabilizarse.

Los correspondientes al departamento de Hacienda aumentan en forma leve, mientras que los de Instrucción Pública caen de forma considerable. En 1860, el salario de los dependientes de esta área no alcanza a ser el 75% del sueldo promedio de 1845. Independiente de la incidencia inflacionaria (que afecta menos o no afecta a quienes se desempeñan en el exterior), es evidente cuál era el criterio que primaba a medida que el Estado se iba consolidando. Crecen los establecimientos escolares y la justicia amplía su cobertura territorial, pero dentro de la composición salarial que ilustra el cuadro, los sueldos de los maestros y jueces de letras de provincia son, incluso, sensiblemente inferiores al promedio de sueldo que allí figura.

Las cifras presentadas muestran que, si bien en comparación a los cuadros militares el número de funcionarios civiles es reducido, la burocracia observa un importante crecimiento en los años estudiados⁵⁶³. El proceso de construcción estatal implica el fortalecimiento y la creación de nuevas instituciones que se despliegan a lo largo del territorio y, por consiguiente, la necesidad de un número creciente de empleados gubernamentales que respondan a estos requisitos. El aumento de las dotaciones de los departamentos de Interior, Justicia e Instrucción Pública es reflejo de este proceso. Sin embargo, también se ve de forma clara cuáles son las prioridades del Estado que se afirma, la defensa y recaudación siguen siendo los objetivos primordiales, como se ve en las asignaciones a dichos departamentos y como se observa en la evolución de los salarios promedios. Por otra parte, el desarrollo del departamento de Hacienda revela el lento, pero constante fenómeno de burocratización. La complejización, regulación y jerarquización que se observa en la dotación de la aduana de Valparaíso, y de Hacienda en general, son ejemplos claros del afianzamiento del cuerpo burocrático de gobierno.

⁵⁶³ En relación con el resto de los países de América Latina las cifras de la burocracia civil son altas. En Chile, en 1850 cerca de un 80% de los empleados pagados por el gobierno lo componen las fuerzas militares; en el caso del Estado de Buenos Aires la cifra se eleva a un 97% (en 1841); en Guatemala representa un 90% (en 1837) y en el Estado de Uruguay representan un 93% (en 1838-39). Véase Juan Carlos Garavaglia, "Bureaucracy in the Process of State Building in Hispanic America in the first half of the 19th Century".

CONCLUSIONES

Una primera reflexión sobre la que queremos detenernos es la excepcionalidad chilena. Mencionamos en la introducción de este trabajo, y a lo largo del mismo hemos vuelto a reparar en ello, que tanto la historiografía chilena como la extranjera construyeron una idea de lo “excepcional” que representaría el Estado chileno y su proceso de formación. Es evidente que en gran parte esta tarea propagandística recayó en los historiadores nacionales que valorizaron sobremanera el modelo conservador impuesto por Diego Portales en la década de 1830. Sin embargo, hay algunos aspectos que se aseveran ciertos, aunque las causas a las que se atribuyan tengan más relación con circunstancias externas y ajenas a un “genio” político o a la impronta de la sociedad chilena (lecturas reductoras que por lo demás siguen presentes al menos en el discurso historiográfico nacionalista).

Siempre en relación con la perspectiva de análisis escogida para este trabajo, vale decir, a partir del estudio de la organización de la hacienda pública y la conformación de un cuerpo de funcionarios, un primer supuesto de esta excepcionalidad es el de la transición pacífica. Si bien en comparación a los largos conflictos que en algunos casos siguieron a la independencia (región del Río de la Plata o de la futura Venezuela) el caso chileno es menos violento, son muchos los elementos que vienen a contradecir esta imagen. En primer lugar, fueron circunstancias geográficas, territoriales y políticas las que llevaron a los líderes patriotas al mando de José de San Martín a comenzar la ofensiva continental “liberando” al territorio chileno. Esta campaña marcó un punto decisivo a favor del campo independentista, la balanza de fuerzas se inclinó claramente a favor de los patriotas; no obstante, los reductos realistas y las montoneras siguieron resistiendo por algún tiempo en la zona centro-sur, sembrando un clima de violencia y manteniendo el fenómeno bélico en el centro de la discusión política y del proyecto de formación estatal. En efecto, el estudio de las finanzas destaca el papel primordial que tiene la defensa en el proceso de construcción estatal (en 1819 un 92,7% del gasto público se destina a Defensa). La guerra constituye el principal tema de discusión política: la organización de un ejército y de una marina nacional, la necesidad imperante de defender y controlar el territorio, la organización de la campaña de liberación de Perú, las campañas contra las montoneras y reductos realistas son los tópicos que marcan la agenda pública. Por otra parte, también la economía se ve determinada por la guerra. El gasto público, orientado en esta dirección, supera las posibilidades de financiamiento de unas arcas fiscales cada vez más escuálidas; se recurre,

así, al endeudamiento. La deuda pública hace su aparición, y se instala como tema relevante, condicionando la política y la organización de las finanzas por largo tiempo. La espiral de inestabilidad política y económica que afectará a los gobiernos durante el período 1823-1830 está relacionada en forma directa con los costes de la guerra de independencia, aunque de manera indirecta.

Si nos centramos ahora en otra de las características de esta excepcionalidad, el llamado Estado “portaliano”, instaurado tras la guerra civil de 1829, se advierte que los fundamentos políticos y materiales de dicho modelo se articulan en torno a las nociones de orden y paz, en oposición al caos y desorden que según sus ideólogos le precedieron. Pero este discurso se sustenta, justamente, en una violencia implícita. El carácter autoritario y arbitrario (sancionado en una carta magna que otorga excesivo poder al Ejecutivo y en un estado de derecho que puede suspenderse con facilidad) es reconocido por la historiografía posterior, ya se interprete de manera favorable o crítica. Por otra parte, estos años de bonanza económica y tranquilidad interior son el escenario de numerosas revueltas, de una guerra exterior y de dos revoluciones. Esta situación lleva a comprender que, si bien el gobierno salió airoso de estos embates, fue mediante la imposición de un discurso muy cercano a la propaganda que se generó esta imagen excepcional del Estado chileno. Revoluciones, guerras civiles y revueltas sí hubo, y el éxito del modelo conservador fue, en efecto, lograr imponerse frente a los enemigos internos y externos, pero esto fue a un alto costo (material y político). El examen de las finanzas durante los tres decenios conservadores muestra que el discurso sobre la paz y el orden se condijo con una enorme inversión en defensa.

La guerra dejará de ser el fenómeno central del proceso de construcción estatal cuando se da paso al despliegue del Estado en otras áreas, pero dicha expansión comienza a notarse recién desde mediados de la década de 1840. El gasto público revelará ahora que las preocupaciones se diversifican, y que se invierte en educación, salud y cultura. A partir de estos años se advierte un despliegue territorial de las instituciones gubernamentales, la presencia del Estado ya no será solo militar ni resultado de la necesidad de controlar el territorio.

Los ámbitos de la “especificidad chilena” en torno a los cuales se puede reflexionar son múltiples, y se relacionan con las circunstancias geográficas, territoriales y culturales que mencionamos en el capítulo preliminar. Chile tiene una geografía particular, y la distribución histórica de la población en el territorio privilegió la zona central. Estos aspectos son considerados determinantes en la configuración temprana de un sentido de pertenencia, de identificación a la “patria chica” al “terruño”, creando una conciencia que habría favorecido el surgimiento de un sentimiento local. Por otra parte, éstas son características importantes que facilitan –o conspiran contra– la instauración de un modelo centralizado, otra de las particularidades del caso chileno.

En efecto, con el triunfo de los conservadores se impone un sistema político y administrativo fuertemente jerarquizado, a cuya cabeza “reina” el Presidente

de la República. Toda la administración se organizará de forma vertical, lo que conlleva una dependencia directa ante el jefe del Ejecutivo, que tendrá, así, un control sobre todo el territorio nacional. Este control se incrementará dada las atribuciones que otorga la nueva carta magna al Presidente, en lo tocante a la gestión de recursos económicos y finanzas. La organización de la administración territorial tiene como resultado una fuerte intervención electoral en las provincias, lo que redundará en un dominio del Congreso; si a esto sumamos el control de los recursos locales y las atribuciones que le otorga la Constitución, resulta evidente que una vez impuesto, el modelo se fortalecerá en el tiempo. La guerra civil de 1829 fue ganada por el centro (Santiago y Valparaíso), y el modelo que se impone a continuación no deja lugar a dudas.

La implementación de un modelo estatal centralizado generó resistencias locales, se enfrentó con las dificultades físicas y materiales, con la geografía, las distancias y otros numerosos factores. La visita fiscal de 1830 enseña bien que la implementación de las directrices del centro no siempre fue una tarea fácil, que la reglamentación se debió adecuar a la realidad local, que la presencia del Estado se hacía más débil a medida que se alejaba del centro, y que la negociación fue un elemento fundamental, pues el gobierno debió transar con los poderes locales para conseguir gobernar. Las revoluciones de 1851 y 1859 ilustran bien qué es lo que sucedía cuando se rompía este equilibrio. La imposición de un modelo centralista redundó en un afianzamiento del Estado, pero como ya lo hemos reiterado en continuas oportunidades, este proceso comportó oposición y desajustes.

La transición fiscal fue uno de los primeros temas que centró nuestra atención. Si volvemos sobre una de las primeras hipótesis planteadas en la introducción –la rapidez con que se da la transición fiscal–, el caso chileno sigue la tendencia de apertura al mercado internacional que experimentan las antiguas colonias españolas. No obstante, la ubicación geopolítica y las características de la producción local favorecieron esta rápida inserción (el desarrollo espectacular del puerto de Valparaíso es el ejemplo más notable). El estudio de la Hacienda colonial y de sus instituciones pone en evidencia el carácter poco ventajoso de la situación económica en dicho período (pobreza, dependencia y aislamiento), y en este marco, la ruptura con la monarquía supuso una posibilidad –obligada– de reestructurar la organización del sistema económico y financiero. Como se mostró en los tres primeros capítulos, la mayor transformación proviene del vuelco hacia el mercado internacional. La apertura comercial puede leerse como una solución algo improvisada al desangre de las arcas fiscales que no pueden hacer frente a los cuantiosos costes de la guerra, pero con el paso del tiempo esta orientación de la política fiscal se transformará en el pilar del sistema de finanzas.

El estudio de la organización de la hacienda pública desarrollado en la primera parte, demuestra que la creación de una estructura e institucionalidad económica representa el principal desafío del proceso de construcción estatal

tras la independencia, ya que solo en la medida que se cuenta con recursos se puede hacer la guerra y defender una entidad política independiente. Como lo menciona claramente el Senado, “sin erario todo nuestro edificio se desploma”. La urgencia de emprender una reforma a la hacienda pública surge desde el momento mismo en que se triunfa sobre las fuerzas realistas, y el análisis mostró cómo en muchas ocasiones este desafío sobrepasó la capacidad de acción y a veces la misma habilidad de los gobernantes. El discurso sobre el autogobierno se aseveró más fácil de lo que resultó en la práctica, lo que mirado desde el presente resulta bastante obvio.

La ruptura colonial supuso una desestructuración en todos los niveles de la administración, y la guerra acentuó este quiebre; sin embargo, el análisis de las finanzas, de la institucionalidad de hacienda y de la organización de una burocracia independiente, confirma que las distancias entre el discurso y la realidad son significativas. Todos los procesos que implican un quiebre político de la magnitud del desmembramiento de las posesiones españolas conlleva transformaciones radicales, aunque como ya lo señaló Alexis de Tocqueville para el caso francés posrevolucionario, las permanencias son numerosas. En el caso chileno, esta dicotomía entre el apego a la tradición y a lo moderno, estuvo muy marcada por los vaivenes de la guerra; el proceso de formación del Estado tiene por ello mucho de coyuntural, de inventivo, de improvisación y de pragmatismo. Si el resultado fue el afianzamiento de un modelo republicano de raigambre liberal y de una economía orientada al comercio exterior, esto no estaba inscrito en ningún sitio. No se debe menospreciar la voluntad de cambio que insufla la legislación y los proyectos políticos que se plasmaron en distintas constituciones, pues los líderes de entonces conocían la realidad mejor que lo que pretenda un historiador, y justamente, esta lucha por transformarla habla de los ideales y del optimismo con que guiaron el proceso de construcción estatal.

En el caso de la hacienda pública, el análisis de las finanzas demuestra que la principal transformación provino de una transición fiscal acelerada, y pese a que los antiguos ramos coloniales, aquellos que representaban el peso mayor de los ingresos, se mantuvieron entre los primeros rangos, fueron ampliamente superados por el crecimiento espectacular que sufrió el comercio exterior. Resulta evidente, y se lee en las memorias de Hacienda y en los informes ministeriales, que esta salida fue la única escapatoria viable a la crisis que afectaba al erario. Por otra parte, la dependencia que generaba esta orientación resultó nociva a largo plazo, pero fue una manera de gravar indirectamente a la población (sin generar mayor oposición) y de mantener el apoyo político de las elites económicas, que siempre fueron contrarias a un sistema de imposición directa o que afectara la producción.

En cuanto a la institucionalidad de hacienda, las cosas tampoco cambiaron mucho. Las transformaciones provinieron más bien de la necesidad de readecuar los organismos existentes a las nuevas tareas, reacomodarse a la realidad

de una estructura fiscal local, que debía ser autónoma y autosuficiente, ya que no se podía contar con remesas externas, como en tiempos de la Colonia (los empréstitos son un recurso de otra índole). La eficiencia pasó a convertirse no solo en un ideal sino en una exigencia, como se refleja en la numerosa legislación orientada en este sentido (las reformas al tribunal de cuentas y a las oficinas de aduanas son el mejor ejemplo).

La conformación de un cuerpo de funcionarios también plantea los desafíos entre la acomodación a la tradición y la innovación de manera patente. Al igual que en el caso de las reformas emprendidas para modificar la estructura de hacienda, éstas se enfrentan con fuertes resistencias. Es cierto que en el momento de la guerra y tras el triunfo del bando independiente muchos peninsulares huyeron o fueron depuestos, pero esto corre principalmente para los cargos superiores e, incluso, casos como el de Silvestre Ochagavía (tesorero realista de la Casa de Moneda que mantiene su cargo mediante el uso de redes sociales), muestran hasta qué punto es difícil imponer los nuevos requisitos que se estipulan para desempeñarse en la administración pública, y remover a los antiguos empleados. Las lógicas heredadas, como el uso de los vínculos y lealtades para acceder o conservar un puesto, siguen presentes; las reformas serán, por ello, paulatinas.

Pero no solo en la legislación se manifiesta el debate entre la tradición y la voluntad de cambio, este se advierte en el caso de prácticas burocráticas como los cargos *ad honorem*. La importancia del poder simbólico asignado a los cargos públicos se evidencia en esta lógica “tradicional”, y se relaciona con el pasado colonial. Sin embargo, esta situación convive con un discurso “moderno” sobre el servidor público, cuyos méritos y capacidades lo hacen digno a su desempeño.

La creación de una burocracia independiente y el análisis de su organización y jerarquización aclara un punto central sobre el proceso de construcción estatal: este no es lineal ni progresivo (en el sentido teleológico y acumulativo). Hay avances y retrocesos, su desarrollo se encuentra lleno de complejidades y contradicciones internas, y, aunque constatamos que el Estado se va afianzando, muchas veces esto sucede pese a él.

El despliegue estatal que se advierte desde la década 1840 da cuenta de este afianzamiento. La inversión fiscal, que con anterioridad se focalizó en las tareas de defensa y control, dará paso a un creciente gasto en otras áreas. El Estado ya no solo se hará presente a través de oficinas fiscales, sino mediante instituciones de justicia, educación, salud y en obras públicas, caminos y transporte, que contribuyen a consolidar el modelo centralista, acortando los vínculos que unen a las provincias con la capital. La creación de numerosas instituciones en estos ámbitos se acompañará de un despliegue territorial de la administración gubernamental, que siempre focalizada en la capital y la zona central, comenzará a expandir su espacio de acción al resto de las provincias. El desarrollo del cuerpo de funcionarios acompaña este proceso,

como se demuestra en el análisis de las cifras, y, a pesar de que el corazón de la administración civil seguirá ligado a la hacienda pública, los departamentos de Educación, de Justicia y de Interior reflejan esta expansión del Estado.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

I. FUENTES

A) *Documentos inéditos*

Archivo Nacional de Chile, Archivo Histórico, Fondo Ministerio de Hacienda.

Archivo Nacional de Chile, Fondo Ministerio del Interior.

Archivo Nacional de Chile, Fondo Varios.

Archivo Nacional de Chile, Colección Claudio Gay Mouret.

Archivo Nacional de Chile, Colección Benjamín Vicuña Mackenna.

Archive du Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance commerciale, Santiago du Chili.

Correa de Saa, Rafael, "Reglamento General Administrativo de la Hacienda Pública de Chile", 2 de septiembre de 1817, en Archivo Nacional Histórico, Fondos Varios, vol. 335.

Du Campe de Rosamel, Claude, *Mémoire sur le Chili de 1810 à 1824*, correspondance commerciale, Santiago du Chili, Ministère des Affaires Étrangères, vol. 1.

De la Forest, Lettre de Mr. de la Forest, Inspecteur général du commerce Français au Chili, à Mr. le Ministre des Affaires Étrangères, Santiago, 2 de septembre, 1827, Correspondance commerciale, Santiago du Chili, Ministère des Affaires Étrangères, vol. 1.

Gay Claudio, "Estado de las finanzas en 1809", en Archivo Nacional Histórico, Colección Claudio Gay, vol. 17.

Gay, Claude, "Questionnaires et réponses sur la situation des provinces

du Chili adressées par Claude Gay aux Gouverneurs", Boite 1: Notes et documents divers, dossier vert: 1841, Mss 096/3/1 à 10, Archives de la Société d'études archeologiques et scientifiques de Draguignan.

Raguenu de la Chainaye, A. L., Lettre de Mr. A.L. Ragueneau de la Chainaye à Mr. le Ministre, Santiago du Chili, 22 août, 1832, Correspondance commerciale, Santiago du Chili, Ministère des Affaires Étrangères, vol. 2.

Raguenu de la Chainaye, A.L., "Lettre de A. L. Raguenu de la Chainaye à M. le Ministre", 7 août, 1834, Correspondance commerciale, Santiago du Chili, Ministère des Affaires Etrangères, vol. 2.

B) *Impresas*

"Acumulación de dos o más sueldos. Se prohíbe a los empleados públicos", Santiago de Chile, 19 de Noviembre de 1818, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.

Anguita, Ricardo, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 2 vols., 1902.

Anuario Estadístico de la República de Chile, Santiago, Imprenta Nacional, 1860, tomo III.

Anuario Estadístico de la República de Chile. Estudios sobre territorio y población, [1859-1873], Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Uni-

- versidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2012, vol. 42.
- Archivo de Don Bernardo O'Higgins*, Santiago, Nascimento, 1946, 34 volúmenes.
- Boletín de las leyes i decretos del gobierno, 1810-1818*, Santiago, Imprenta Nacional, 1898.
- Boletín de las leyes y decretos del gobierno, 1819-1820*, Santiago, Imprenta Nacional, 1908.
- Boletín de las leyes y decretos del gobierno, 1821-1822*, Santiago, Imprenta Nacional, 1901.
- Boletín de las leyes y decretos del gobierno, [1824-1827]*, Santiago, Imprenta de la Independencia, 1839.
- Constitución de 1818.
- Constitución de 1822.
- Constitución de 1823.
- Constitución de 1828.
- Constitución de 1833.
- “Contribución impuesta a los empleados civiles”, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- Dirección General de Contabilidad, *La Hacienda Pública de Chile desde la Independencia hasta 1900*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1901.
- “El Censor de la Revolución, N° 4, Santiago 20 de mayo de 1820”, en Guillermo Feliú Cruz (ed.), *Colección de Historiadores y de Documentos relativos a la Independencia de Chile*, Santiago, Imprenta Cultura, 1950, tomo xxxv.
- Egaña, Juan *Cartas de don Juan Egaña a su hijo Mariano: 1824-1828*, Santiago, Sociedad de Bibliófilos Chilenos, 1946.
- “Empleados”, Santiago, 23 de diciembre de 1835, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- “Empleados de los Ministerios.- Requisitos que se les exigen”. Santiago, 15 de febrero de 1837, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- Feliú Cruz, Guillermo (comp.), “Escritos y documentos del ministro de O'Higgins, doctor Don José Antonio Rodríguez de Aldea, y otros concernientes a su persona, 1783-1822”, en *Colección de Historiadores y de Documentos relativos a la Independencia de Chile*, Santiago, Imprenta Cultura, 1950, tomo xxxv.
- Frezier, Amadée, *Relation du voyage de la mer du Sud aux côtes du Chily et du Pérou, fait pendant les années, 1712, 1713 et 1714*, Paris, J.C. Nyon, 1716.
- “Garantías para los empleados en casos de separación”, Santiago, 3 de abril de 1819, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- Gay, Claudio, *Atlas de la historia física y política de Chile*, París, Casa del autor, 1854.
- Gay, Claudio, *Atlas de la Historia física y política de Chile*, Paris, Imprenta de E. Thunot y C^a, 1854, 2 tomos.
- Gay, Claudio, *Historia física y política de Chile*, Paris, Casa del autor, 1844-1854, 8 volúmenes.
- Gobierno de Chile, *Memoria del Ministro de Hacienda, 1824- 1862*.
- Gobierno de Chile, *Memoria del Ministro de Interior, 1841- 1860*.
- Gobierno de Chile, *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1843.
- Graham, Maria, *Journal of a residence in Chile, and a Voyage from Chile to Brasil*

- in 1823*, London, Logman, Huwrst, Rees, Orme and Green; and John Murray, 1824.
- Henríquez, Camilo, “La proclama de Quirino Lemáchez” [c. 1811], en Raúl Silva Castro (ed.), *Escritos políticos de Camilo Henríquez*, Santiago, Editorial Universitaria, 1960.
- “Inspector de oficinas fiscales. Se crea este empleo”, Santiago, 20 de octubre de 1852, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- “Jubilación civil.- Ley sobre la materia”, Santiago, 19 de octubre de 1832, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- “Jubilación de empleados de Hacienda.- Se les concede este derecho aunque no sean propietarios y una vez que hubiesen cumplido cinco años de servicios”, Santiago, 22 de noviembre de 1838, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- Lastarria, José Victorino, *Proyecto de lei sobre la creación de un banco nacional, presentado al congreso, por José Victorino Lastarria*, Santiago, Imprenta del Progreso, 1850.
- Letelier, Valentín, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, 37 tomos.
- “Memoria que el Ministro de Hacienda leyó en la Honorable Convencion al presentar el reglamento de comercio”, sesión del 3 de octubre de 1822, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo IV.
- “Nombramiento de escribanos y recepciones, Santiago 9 de mayo de 1823”, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- “Oficio del Director Supremo al Excelentísimo Senado, 30 de octubre de 1818”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- “Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado, Santiago 15 de mayo de 1820”, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- “Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado, Santiago 15 de mayo de 1820. Ley sobre organización del tribunal de cuentas”, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- “Oficio del Exmo. Supremo Director al Exmo. Senado. Santiago 15 de mayo de 1820. Ley sobre organización del tribunal de cuentas”, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.
- “Oficio del Senado al Director Supremo”, sesión del 12 de marzo de 1819, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- Portales, Diego, “Carta de Diego Portales a José Manuel Cea”, Lima, marzo de 1822, en Diego Portales, *Epistolario de don Diego Portales*, Santiago, Ministerio de Justicia, 1937, tomo I.
- Portales Diego, “Carta de Portales a Antonio Garfias, 6 de diciembre de 1834,

- en Diego Portales, *Epistolario de don Diego Portales*, Santiago, Ministerio de Justicia, 1937, tomo III.
- Portales, Diego, *Epistolario de don Diego Portales*, Santiago, Ministerio de Justicia, 1937.
- “Proyecto de ley sobre el crédito público”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo VIII.
- “Representación de don Bernardo O’Higgins al Exmo. Senado, sesión del 28 de julio de 1819, anexo N° 188”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Representación del Exmo. Senado al Exmo. Señor Director General”, 9 de junio de 1819, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- Rodríguez de Aldea, José, “Carta al capitán jeneral don Bernardo O’Higgins a principios de 1831” en Benjamín Vicuña Mackenna, *Don Diego Portales*, Valparaíso, Imp. El Mercurio, 1863, volumen I, documento N° 1.
- Rodríguez de Aldea, José Antonio, “Memoria que el Ministro de Hacienda leyó en la Honorable Convención al presentar el reglamento de comercio”, sesión del 3 de octubre de 1822, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo VI.
- Salas, Manuel de, *Escritos de Don Manuel de Salas y documentos relativos a él y a su familia*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1910, tomo I.
- Salas Manuel de, “Representación hecha al Ministro de Hacienda don Diego de Gardogui por el síndico del Real Consulado de Santiago, sobre el estado de la agricultura, comercio e industria del Reino de Chile”, en Manuel de Salas, *Escritos de Don Manuel de Salas y documentos relativos a él y a su familia*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1910, tomo I.
- “Satisfacción pública del ciudadano José A. Rodríguez, ex Ministro de Hacienda y Guerra”, Santiago, mayo de 1823, en *Escritos y documentos del Ministro de O’Higgins, doctor don José Antonio Rodríguez Aldea y otros concernientes a su persona*, en Guillermo Feliú Cruz, *Colección de historiadores y de documentos relativos a la independencia de Chile*, Santiago, Imprenta Cultura, 1950, tomo XXXVI.
- “Sesión del 31 de octubre de 1818”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- “Sesión del 19 de noviembre de 1818”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- “Sesión del 20 de enero de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- “Sesión del 28 de enero de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- “Sesión del 13 de febrero de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.

- “Sesión del 14 de mayo de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- “Sesión del 1 de abril de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo II.
- “Sesión del 2 de junio de 1819” en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 7 de junio de 1819. Firman la representación Rafael Correa de Saa y Pedro Trujillo”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 18 de junio de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 12 de julio de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 19 de agosto de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 13 de octubre de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 14 de diciembre de 1819”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 9 de febrero de 1820”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo III.
- “Sesión del 20 de noviembre de 1820”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo IV.
- “Sesión del 2 de abril de 1824”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo IX.
- “Sesión del 16 de marzo de 1825”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo XI.
- “Sesión del 13 de junio de 1827”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo XIV.
- “Sesión de 29 de agosto de 1827”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo XV.
- “Sesión del 17 de marzo de 1828”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo XV.
- “Sesión del 25 de septiembre de 1829”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo XVIII.
- “Sesión del 8 de octubre de 1832”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos*

Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo xx.

“Sesión del 28 de agosto de 1835”, en Valentín Letelier, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile 1811 a 1845*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1887-1908, tomo xxiii.

“Sueldo de gobernadores departamentales.- Compatibilidades”, Santiago, 8 de noviembre de 1854, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, 1902, vol. 1.

“Tribunal superior de cuentas. Contaduría mayor. Ordenanza”, Valparaíso, 18 de mayo de 1839, en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive*, Santiago, Imprenta Nacional, vol. 1, 1902.

Valdivia, Pedro de, “Carta de Pedro de Valdivia al Emperador Carlos V”, La Serena, 4 de septiembre de 1845, en Ferreccio Podestá, Mario (ed.), *Cartas de relación de la conquista de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1992.

II. DIARIOS

El Araucano, 1830-1860.

El Mercurio de Valparaíso, 1827-1860.

III. ARTÍCULOS

Arias, Karina, “Revisión de las estructuras político-administrativas territoriales en el Chile del siglo XIX”, en *Revista Universum*, vol. 1, N° 25, Talca, 2010.

Barbier, Jacques, “Elites and Cadres in Bourbon Chile”, in *The Hispanic American Historical Review*, vol. 52, N° 3, Durham, North Carolina, 1972.

Barrientos, Javier, “La creación de la Real Audiencia de Santiago de Chile y sus ministros fundadores. Sobre la formación de familias en la judicatura

chilena”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, N° 25, Valparaíso, 2003.

Bello Andrés, “Administración de justicia”, en Rafael Sagredo (ed.), *Textos fundamentales. Construcción del Estado en Chile*, Andrés Bello, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010, vol. 31.

Bello, Andrés, artículo editorial *El Araucano*, N° 337, Santiago, 17 de febrero de 1837, en Rafael Sagredo (ed.), *Textos fundamentales. Construcción del Estado en Chile*, Andrés Bello, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010, vol. 31.

Bello Andrés, artículo publicado como editorial en *El Araucano*, N° 674, Santiago, 21 de julio de 1843, en Rafael Sagredo (ed.), *Textos fundamentales. Construcción del Estado en Chile*, Andrés Bello, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010, vol. 31.

Bello, Andrés, “Editorial”, en *El Araucano*, N° 140, 141 y 142, Santiago 17 y 25 de mayo y 1 de junio de 1833, en Rafael Sagredo (ed.), *Textos fundamentales. Construcción del Estado en Chile*, Andrés Bello, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010, vol. 31.

Bello Andrés, “Editorial”, en *El Araucano*, N° 689, Santiago, 3 de noviembre de 1843, en Rafael Sagredo (ed.), *Textos fundamentales. Construcción del*

- Estado en Chile*, Andrés Bello, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010, vol. 31.
- Canto, Pedro, “Memoria sobre el sistema central de la administración pública”, en *Anales de la Universidad de Chile*, primera serie, Santiago, 1852.
- Carmagnani, Marcello, “La producción agropecuaria chilena. Aspectos cuantitativos (1680-1830)”, in *Cahiers des Amériques Latines*, N° 3, Paris, 1969.
- Carmagnani, Marcello, “Las experiencias regionales de reforma fiscal: un comentario”, en Ernest Sánchez, Luis Jáuregui, Antonio Ibarra (eds.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Instituto Mora, Facultad Economía UNAM, 2001.
- Carreras, Albert, “Continuidades y rupturas en la transición fiscal”, en *Illes e Imperis*, N° 13, Barcelona, primavera 2010.
- Casolino, Carlota y Rafael Sagredo, “Representaciones y nociones de Perú y Chile en el siglo XIX”, en Eduardo Cavieres y Carlos Aljovín de Losada (eds.), *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2005.
- Cavieres, Eduardo, “La deuda interna y externa de Chile, 1820-1880”, en Reinhard Liehr (ed.), *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*, Madrid, Vervuert-Iberoamericana, 1995.
- Cavieres, Eduardo, “La organización de la hacienda pública chilena: 1817-1822. Las bases de una experiencia exitosa. ¿Ideas o decisiones?”, en *América Latina en la Historia Económica, Hacienda Pública. Obras Públicas*, México D.F. Instituto Mora, enero-diciembre, 2000.
- Centeno, Miguel Ángel, “Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America”, in *The American Journal of Sociology*, vol. 102, N° 6, Chicago, May 1997.
- Contreras, Carlos y Eduardo Cavieres, “Políticas fiscales, economía y crecimiento”, en Eduardo Cavieres y Carlos Aljovín de Losada (eds.), *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2005.
- Delgado, Josep María, “Construir el Estado, destruir la Nación. Las reformas fiscales de los primeros Borbones y el colapso del sistema de equilibrios en el Imperio Español (1714-1796)”, en *Illes i Imperis*, N° 13, Barcelona, primavera 2010.
- Delgado, Josep María, “La integración de Hispanoamérica en el mercado mundial (1797-1814)”, en *Boletín Americanista*, N° 31, Barcelona, 1981.
- Descimon, Robert, “La vénalité des offices et la construction de l’État dans la France moderne. Des problèmes de la représentation symbolique aux problèmes du coût social du pouvoir”, en Robert Descimon, Jean-Frédéric Schaub y Bernard Vincent (eds.), *Les figures de l’administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16e-19e siècle*, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997.
- Díaz, José, Gert Wagner y Rolf Lüders, “Economía chilena 1810-2000. Producto total y sectorial. Una nueva mirada”, en *Documento de Trabajo* N° 315,

- Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, julio 2007.
- D'Ottone, Horacio y Hernán Cortés, "Tasas cambiarias de Chile en relación al dolar y libra esterlina (1830-1964)", en *Boletín del Banco Central de Chile*, N° 450, Santiago, 1965.
- Estefane, Andrés, "Enumerar lo que se gobierna. La producción del *Anuario Estadístico de la República de Chile*", en *Anuario Estadístico de la República de Chile. Estudios sobre territorio y población*, [1859-1873], Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2012, vol. 42.
- Fernández Abara, Joaquín, "Los orígenes de la Guardia Nacional y la construcción del ciudadano-soldado. (Chile. 1823-1833)", en *Mapocho. Revista de Humanidades*, N° 56, Santiago, segundo semestre 2004.
- Folchi, Mauricio y María del Mar López, "Los ingresos de la real Hacienda en la Caja Real de Santiago de Chile, 1700-1810", en *2º Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADE-II)*, Ciudad de México, Centro Universitario Tlatelolco (CCUT), febrero 2010.
- Fontana, Josep y José María Delgado, "La política colonial española: 1700-1808", en Enrique Tandeter y Jorge Hidalgo, *Historia general de América Latina*, París, UNESCO, Editorial Trotta, 2000, vol. iv.
- Fradera, Josep María, "Recaudar y construir el Estado", en *Illes e Imperis*, N° 13, Barcelona, 2010.
- Garavaglia, Juan Carlos, "Algunos aspectos preliminares acerca de la "transición fiscal" en América Latina, 1800-1850", en *Illes e Imperis*, N° 13, Barcelona, 2010.
- Garavaglia, Juan Carlos, "Bureaucracy in the Process of State Building in Hispanic America in the first half of the 19th Century", in Juan Carlos Garavaglia y Juan Pro Ruiz (eds.), *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)*, Newcastel upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2013.
- Garavaglia, Juan Carlos, "La apoteosis del Leviatán: el Estado de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX", en *Latin American Research Review*, vol. 38, N° 1, Austin, Texas, 2003.
- Garavaglia, Juan Carlos y Pierre Gutreau, "Inventando un nuevo saber estatal sobre el territorio: la definición de prácticas, comportamientos y agentes en las instituciones topográficas de Buenos Aires, 1824-1864", en Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gutreau (eds.), *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX*, Rosario, Prohistoria, State Building in Latin America, 2011.
- Gazmuri, Cristián, "Estudio preliminar", en Diego Barros Arana, *Un decenio en la historia de Chile (1841-1851)* [1905-1906], Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, 2003.
- González, José Ignacio, "Historia de la cartografía de Chile", en *La cartografía iberoamericana*, Cicle de conferències sobre Histori de la Cartografia, Barcelona, organitzat per l'Institut Cartogràfic de Catalunya i el Departament de Geografia de la Iniversitat Autònoma de Barcelona, 2000.
- González, José Ignacio, "Primeros levantamientos cartográficos generales de Chile con base científica: Los mapas de Claudio Gay y Amadeo Pissis", en

- Revista de Geografía Norte Grande*, N° 38, Santiago, 2007.
- Grafe, Regina and M. Alejandra Irigoin, "The Spanish Empire and its legacy: fiscal redistribution and political conflict in colonial and post-colonial Spanish America", in *Journal of Global History*, vol. 1, N° 2, Cambridge, July 2006.
- Gribaudo, Maurizio, "Les savoirs des relations: liens et racines sociales d'une administration dans la France du XIXe siècle", en *Le Mouvement social*, N° 228, Paris, 2009.
- Grossetti, Michel, "Qu'est-ce qu'une relation sociale? Un ensemble de médiations dyadiques", en *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol. 16, N° 2, junio 2009, <http://revistas.uab.cat/redes/articulo/view/364>.
- Hampe Martínez, Teodoro, "Los funcionarios de la monarquía española en América: notas para su caracterización política, económica y social", en *Histórica*, vol. 16, N° 1, Lima, 1992.
- Harwich, Nikita, "La historia patria", en Antonio Annino, Luis Castro Leiva y François Xavier Guerra, *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, Ibercaja, 1994.
- Hobsbawm, Eric, "L'historien entre la quête d'universalité et la quête d'identité", in *Diogenes*, N° 168, Paris, Octobre to Décembre, 1994.
- Illanes, María Angélica, "El proyecto comunal en Chile (fragmentos) 1810-1891", en *Historia*, N° 27, Santiago, 1993.
- Jáuregui, Luis, "Del intendente al comisario: la herencia novohispana en la administración fiscal mexicana", en Ernest Sánchez, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Instituto Mora, Facultad Economía UNAM, 2001.
- Langue, Frédérique, "Le cercle des alliances, stratégies d'honneur et de fortune des aristocrates vénézuéliens au 18ème siècle", in *Annales H.S.C.*, N° 2, Paris, 1999.
- López, Elvira, "La memoria del terremoto de 1647 en la obra de los historiadores liberales", en *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, vol. 15, N° 2, Santiago, noviembre 2011.
- López Barajano, Pilar, "Empréstitos para la guerra/entramados de la acción. República de la Nueva Granada, 1839-1842", en Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz y Eduardo Zimmermann (eds.), *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado. América Latina, siglo XIX*, Rosario, Prohistoria, State Building in Latin America, 2012.
- Marichal, Carlos, "Beneficios fiscales y costos del colonialismo: las remesas americanas a España 1760-1814", en Ernest Sánchez, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Instituto Mora, Facultad Economía UNAM, 2001.
- Marichal, Carlos, "Las finanzas y la construcción de las nuevas naciones latinoamericanas, 1810-1880", en *Historia General de América Latina*, París, UNESCO, Ediciones Trotta, 2003, vol. vi.
- Mazzei de Gracia, Leonardo, "Los británicos y el carbón en Chile", en *Atenea*, vol. 475, Concepción, 1997.
- Mazzei de Gracia, Leonardo, "Orígenes del establecimiento británico en la región de Concepción y su incursión

- en la molinería del trigo y en la minería del carbón”, en *Historia*, N° 28, Santiago, 1994.
- Mazzei de Gracia, Leonardo, “Terratenientes de Concepción en el proceso de modernización de la economía regional en el siglo XIX”, en *Historia*, N° 31, Santiago, 1998.
- Mellafe, Rolando, “Latifundio y poder rural en Chile de los siglos XVII y XVIII”, en *Cuadernos de Historia*, N° 1, Santiago, 1981.
- Moutoukias, Zacarías, “Réseaux personnels et autorité coloniale: les négociants de Buenos Aires au XVIIIe siècle”, in *Annales E.S.C.*, N° 4-5, Paris, 1992.
- Nazer, Ricardo, “Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887”, en *Historia*, N° 32, Santiago, 1999.
- Nazer, Ricardo y Jaime Rosenblitt, “Electores, sufragio y democracia en Chile”, en *Mapocho*, N° 48, Santiago, 2000.
- O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para una discusión”. Texto preparado para el proyecto “La democracia en América Latina”, propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRACC-PNUD), consultado en www.centrodelstein.org.br/PDF/acercadelestado.pdf
- O'Donnell, Guillermo, “On The State, Democratization and some Conceptual problems”, in *World Development*, vol. 21, N° 8, Michigan, 1993.
- Ortega, Luis, “La economía política de la constitución financiera de Chile. 1817-1860”, en Juan Carlos Garavaglia y Claudia Contente (eds.), *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina, siglos XIX-XX*, Barcelona, State Building in Latin America UPF/ERC, Edicions Bellaterra, 2011.
- Pro Ruiz, Juan, “Considering the State from the Perspective of Bureaucracy: Lessons from the Latin American *Sattelzeit*”, in Juan Carlos Garavaglia y Juan Pro Ruiz (eds.), *Latin American Bureaucracy and the State Building Process (1780-1860)*, Newcastel upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2013.
- Sagredo, Rafael, “Ciencia, historia y arte como política. El Estado y la Historia física y política de Chile de Claudio Gay”, en Rafael Sagredo (ed.), *Ciencia-Mundo. Orden republicano, arte y nación en América*, Santiago, Editorial Universitaria y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2010.
- Sagredo, Rafael, “Geografía y nación. Claudio Gay y la primera representación cartográfica de Chile”, en *Estudios Geográficos*, vol. LXX, N° 266, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.
- Sagredo, Rafael, “La organización de la Hacienda pública en Chile”, en Diego Benavente, *Opúsculo sobre la Hacienda Pública en Chile*, [1841], Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010.
- Salinas, René, “Caracteres generales de la evolución demográfica de un centro urbano chileno: Valparaíso, 1685-1830”, en *Historia*, N° 10, Santiago, 1971.
- Sanhueza, Carolina “La primera división político-administrativa de Chile 1811-1826”, en *Historia*, N° 41, vol. II, Santiago, julio-diciembre 2008.
- Stapff, Agnes, “La renta del tabaco en el Chile de la época virreinal: Un ejemplo de la política mercantilista”, en *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XVIII, Sevilla, 1961.

Zuñiga, Jean-Paul, "Clan, parentela, familia, individuo: ¿Qué métodos y qué niveles de análisis?", en Darío Barriera y Gabriela Dalla Corte (comps.), *Espacios de familia. ¿Tejidos de lealtades o campos de confrontación? España y América, siglos XVI-XX*, México, coedición Red Utopía-Jitanjáfora, Morelia, 2003.

Zuñiga, Jean-Paul, "Historia de una permanencia, Las elites de Santiago de Chile en el siglo XVIII, familia y poder local", en *Fronteras de la historia*, N° 4, Bogotá, 1999.

Wagner, Gert y José Díaz, "Inflación y tipo de cambio: Chile 1810-2005", *Documento de Trabajo* N° 328, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2008.

IV. LIBROS

Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*, editado por Francisco Cruz, Buenos Aires, "La cultura argentina", 1915.

Araya, Alejandra, *Ociosos, vagabundos y malentretidos en Chile colonial*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, LOM Ediciones, Colección Sociedad y Cultura, 1999, vol. XVII.

Arnold, Linda, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, Grijalbo, 1991.

Barros Arana, Diego, *Don Claudio Gay, su vida i sus obras: estudio biográfico i crítico escrito por encargo del Consejo de la Universidad de Chile*, Santiago, Imprenta Nacional, 1876.

Barros Arana, Diego, *Historia jeneral de Chile*, Santiago, Rafael Jover Editor, 1884-1902, 16 vols..

Barros Arana, Diego, *Un decenio en la historia de Chile (1841-1851)*, Santiago,

Imprenta Universitaria 1905-1906, 2 vols.

Benavente, Diego, *Opúsculo sobre la Hacienda pública en Chile* [1841], Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010.

Bengoa, José, *Historia del pueblo mapuche: (siglos XIX y XX)*, Santiago, Sur, 1985.

Bertrand, Michel, *Grandeur et misère de l'office. Les officiers de finances de Nouvelle-Espagne XVIIe- XVIIIe siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999.

Braun-Llona, Juan, Matías Braun-Llona, Ignacio Briones, José Díaz, Rolf Lüders y Gert Wagner, *Economía chilena 1810-1995. Estadísticas históricas, Documento de Trabajo*, N° 187, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 1998.

Brewer, John, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, London, Unwin Hyman, 1989.

Burdeau, François, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*, Paris, Montchrestien, 1994.

Bourdieu, Pierre, *Sur L'Etat. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Editions Raisons d'agir, Editions du Seuil, 2012.

Caldcleugh, Alexander, *Travels in South America, during the years 1819-20-21; containing an account of the present state of Brasil, Buenos Ayres and Chile*, London, John Murray Albemarle Street, 1825, vol. II.

Carmagnani, Marcello, *Les mécanismes de la vie économique dans une société coloniale, le Chili: 1680-1830*, Paris, S.E.V.P.E.N., 1973.

Castellano, Juan Luis y Jean-Pierre Dedieu, *Réseaux, familles et pouvoir dans*

- le monde ibérique à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, CNRS Editions, 1998.
- Cavieres, Eduardo, *Comercio chileno y comerciantes ingleses 1820-1880. Un ciclo de historia económica*, Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 1988.
- Cavieres, Eduardo, *Servir al Soberano sin detrimento del vasallo*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso, 2003.
- Collier, Simon, *Ideas y política de la independencia chilena, 1808-1833*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Collier, Simon, *Chile. La construcción de una república, 1830-1865. Política e ideas*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2008.
- Collver, Andrew, *Birth Rates in Latin America: New Estimates of Historical Trends and Fluctuations*, Berkeley, Institut of International Studies, University of California, 1965.
- Contreras, Gonzalo, Darío Oses y Eduardo Arancibia, *Universidad de Chile, 160 años haciendo historia*, Santiago, Editorial Universitaria, 2002.
- Cox, Cristián y Jacqueline Gysling, *La formación de docentes en Chile, 1842-1987*, Santiago, Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación, 1990.
- Cruchaga, Miguel, *Estudio sobre la organización económica y la Hacienda pública de Chile*, Santiago, Imprenta de los tiempos, 1878.
- Chartier, Roger, *Au bord de la falaise. L'histoire entre certitudes et inquiétude*, Paris, Albin Michel, 1998.
- Dawson, Franck G., *The First Latin America Debt Crises. The City of London and the 1820-25 Loan Bubble*, New Heaven, London, Yale University Press, 1990.
- Delgado, Josep María, *Dinámicas imperiales (1650-1796): España, América y Europa en el cambio institucional del sistema colonial español*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2007.
- De Ramón, Armando, *Historia de Chile. Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*, Santiago, Catalonia, 2006.
- Descimon, Robert, Jean-Frédéric Schaub, et Bernard Vincent (eds.), *Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16e-19e siècle*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997.
- Dreyfus, Françoise, *L'invention de la bureaucratie: servir l'état en France, Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII-XIX siècle)*, Paris, Editions La Découverte, 2000.
- Edwards, Alberto, *La fronda aristocrática en Chile*, Santiago, Imprenta Nacional, 1928.
- Egaña, Loreto, *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile. Una práctica de política estatal*, Santiago, Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación, 2000.
- Ferrada, Alfonso, *Historia comentada de la deuda externa de Chile (1870-1945)*, Santiago, Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, 1945.
- Fontana, Josep, *América y la crisis del Antiguo Régimen*, Quito, FLACSO, 1985.
- Fontana, Josep, *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, Barcelona, Crítica, 1979.
- Figueroa, Pedro Pablo, *Diccionario biográfico de Chile*, Imprenta Barcelona, tres tomos, 1897-1901.
- Garavaglia, Juan Carlos, Juan Pro Ruiz, y Eduardo Zimmermann (eds.), *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado. América Latina, siglo XIX*, Prohistoria, State Building in Latin America, 2012.

- Garavaglia, Juan Carlos y Claudia Contente (eds.), *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina, siglos XIX-XX*, State Building in Latin America UPP/ERC; Edicions Bellaterra, Barcelona, 2011.
- Garavaglia, Juan Carlos y Pierre Gutreau (eds.), *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX*, Rosario, Prohistoria, State Building in Latin America, 2011.
- Gazmuri, Cristián, *El "48" chileno: igualitarios, reformistas radicales, masones y bomberos*, Santiago, Editorial Universitaria, 1999.
- Godoy, Hernán, *Ignacio Domeyko, un testigo de su tiempo: memorias y correspondencia*, Santiago, Editorial Universitaria, 1994.
- Grez, Sergio, *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Colección Fuentes para el Historia de la República, 1995, vol. VII.
- Grez, Sergio, *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1870-1910)*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Colección Sociedad y Cultura, 1998, vol. XIII.
- Griffith Dawson, Franck, *The First Latin America Debt Crises. The City of London and the 1820-25 Loan Bubble*, New Haven, London, Yale University Press, 1990.
- Guarda, Gabriel *La sociedad en Chile austral antes de la colonización alemana, 1645-1845*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1979.
- Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, MAPFRE, 1992.
- Halperín, Tulio, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- Halperín, Tulio, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1994.
- Herzog, Tamar, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650-1750)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Hurtado, Carlos, *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*, Santiago, Universidad de Chile, 1966.
- Illanes, María Angélica, *Chile Des-centrado. Formación socio-cultural republicana y transición capitalista (1810-1910)*, Santiago, LOM Ediciones, 2003.
- Imízcoz, José María, "Communauté, réseau social, élites. L'armature sociale de l'Ancien Régime", in Juan Luis Castellano et Pierre Dedieu, *Réseaux, Gamilles et pouvoir dans le monde ibérique à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, CNRS, 1998.
- Jaksic, Iván, *Andrés Bello: La pasión por el orden*, Santiago, Editorial Universitaria, 2010.
- Jara, Álvaro, *Guerre et société au Chili*, Paris, Institut des Hautes Études de la Amérique Latine, 1961.
- Jocelyn-Holt, Alfredo, *La independencia de Chile: tradición, modernización y mito*, Madrid, MAPFRE, 1992.
- Liehr, Reinhard, (ed.), *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*, Madrid, Vervuert-Iberoamericana, 1995.
- León Sáenz, Jorge, *Evolución del comercio exterior y del transporte marítimo de Costa Rica 1821-1900*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2003.
- Marchena, Juan y Manuel Chust (eds.), *Por la fuerza de las armas. Ejército e Inde-*

- pendencias en Iberoamérica*, Castellón, Universidad Jaume I, 2007.
- Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999.
- Mariluz Urquijo, José María, *El agente de la administración pública en Indias*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998.
- Mamalakis, Markos, *Historical Statistics of Chile. Demography and Labor Force*, London, Greenwood Press, 1980, vol. 2.
- Mellafe, Rolando, Antonia Rebolledo, Mario Cárdenas, *Historia de la Universidad de Chile*, Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1992.
- Méndez, Luz María, *La exportación minera en Chile 1800-1840. Un estudio de historia económica y social en la transición de la Colonia a la República*, Santiago, Editorial Universitaria, 2004.
- Millar, René, *Políticas y teorías monetarias en Chile, 1810-1925*, Santiago, Universidad Gabriela Mistral, 1994.
- Ortega, Luis, *Valparaíso: Comercio exterior y crecimiento urbano entre 1800 y 1880*, Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, Instituto de Historia, 1987.
- Ortega, Luis, *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, LOM Ediciones, Colección Sociedad y Cultura, 2005, vol. XXXVIII.
- Pereira Salas, Eugenio, *Estudios sobre la historia del arte en el Chile republicano*, Santiago, Editorial Universitaria, 1992.
- Pérez Rosales, Vicente, *Ensayo sobre Chile*, Santiago, Imprenta El ferrocarril, 1959.
- Picón, Mariano y Guillermo Feliú (eds.), *Imágenes de Chile. Vida y costumbres chilenas en los siglos XVII y XIX a través de testimonios contemporáneos*, Santiago, Editorial Nacimiento, 1937.
- Pinto, Jorge, *La formación del estado y la nación, y el pueblo mapuche: de la inclusión a la exclusión*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2003.
- Pinto, Julio, Luis Ortega, *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, departamento de Historia, 1990.
- Ramírez Necochea, Hernán, *Antecedentes económicos de la independencia de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1959.
- Reinhard, Wolfgang, *Power elites and state building*, Oxford, 1996.
- Romano, Ruggiero, *Mecanismo y elementos del sistema económico colonial americano, siglos XVI-XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Rosenblitt, Jaime y Carolina Sanhueza (comps.), *Cartografía histórica de Chile 1778-1929*, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional, Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, 2010.
- Salazar, Gabriel, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "pueblos", militarismo ciudadano: golpismo oligárquico*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2006.
- Salazar, Gabriel, *Historia de la acumulación capitalista en Chile (apuntes de clase)*, Santiago, LOM Ediciones, 2003.
- Salazar, Gabriel, *Labradores, peones y proletarios, formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*, Santiago, Ediciones Sur, 1989.

- Salazar, Gabriel, *Mercaderes, empresarios y capitalistas (Chile, siglo XIX)*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2009.
- Salazar, Gabriel, Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía*, Santiago, LOM Ediciones, 1999.
- Sánchez, Ernest, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D.F., Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Instituto Mora, Facultad Economía UNAM, 2001.
- Sempat Assadourian, Carlos, *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacios económicos*, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 1982.
- Serrano, Sol, *Universidad y nación, Chile en el siglo XIX*, Santiago, Editorial Universitaria, 1994.
- Storrs, Christopher (ed.) *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe*, Ashgate, Farnham, 2009.
- Subercaseaux, Guillermo, *Monetary and Banking Policy of Chile*, London, New York, H. Milford, 1922.
- TePaske, John & Herbert Klein, *The royal treasuries of the Spanish American empire*, Durham, Duke University Press, 1982, vol. 3.
- Tilly, Charles, *Coersión, capital y los Estados europeos 990-1990*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Vayssière, Pierre, *Un siècle de capitalisme minier au Chili, 1830-1930*, Paris, Editions du C.N.R.S., 1980.
- Vicuña Mackenna, Benjamín, *De Valparaíso a Santiago: datos, impresiones, noticias, episodios de viaje*, Santiago, Librería El Mercurio, 1877.
- Villalobos, Sergio, *El comercio y la crisis colonial. Un mito de la Independencia*, Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1968.
- Villalobos, Sergio y Jorge Pinto (comps.), *Araucanía: temas de historia fronteriza*, Temuco, Universidad de la Frontera, 1985.
- Villalobos, Sergio y Rafael Sagredo, *Los estancos en Chile*, Santiago, Fiscalía Nacional Económica, Centro de investigaciones Diego Barros Arana, 2004.
- Zuñiga, Jean-Paul, *Espagnols d'Outre-Mer. Emigration, métissage et reproduction sociale à Santiago du Chili, au 17e siècle*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2002.

EDICIONES
DE LA
DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS

CENTRO DE INVESTIGACIONES DIEGO BARROS ARANA

TÍTULOS PUBLICADOS
1990-2014

- A 90 años de los sucesos de la escuela Santa María de Iquique* (Santiago, 1998, 351 págs.).
- Adler Lomnitz, Larissa, *Lo formal y lo informal en las sociedades contemporáneas* (Santiago, 2008, 404 págs.).
- Álbum de Isidora Zegers de Huneeus*, con estudio de Josefina de la Maza, edición en conmemoración del bicentenario de la Biblioteca Nacional de Chile (Santiago, 2013)
- Alcázar Garrido, Joan de *Chile en la pantalla. Cine para escribir y enseñar la historia (1970-1998)*. (Santiago, 2013, 212 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, tomo I, 347 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, tomo II, 371 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, tomo III, 387 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, tomo IV, 377 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, tomo V, 412 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2001, tomo VI, 346 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2001, tomo VII, 416 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2002, tomo VIII, 453 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2002, tomo IX, 446 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2002, tomo X, 462 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2003, tomo XI, 501 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2005, tomo XII, 479 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2005, tomo XIII, 605 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2005, tomo XIV, 462 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2005, tomo XV, 448 págs.).
- Barros Arana, Diego, *Historia general de Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, tomo XVI, 271 págs.).
- Bascuñán E., Carlos, Magdalena Eichholz C. y Fernando Hartwig I., *Nafragios en el océano Pacífico sur* (Santiago, 2003, 866 págs.).
- Bascuñán E., Carlos, Magdalena Eichholz C. y Fernando Hartwig I., *Nafragios en el océano Pacífico sur*, 2ª edición (Santiago, 2011, tomo I, 838 págs.).
- Bascuñán E., Carlos, Magdalena Eichholz C. y Fernando Hartwig I., *Nafragios en el océano Pacífico sur* (Santiago, 2011, tomo II, 940 págs.).

- Bauer, Arnold, *Chile y algo más. Estudios de historia latinoamericana* (Santiago, 2004, 228 págs.).
- Blest Gana, Alberto, *Durante la Reconquista. Novela histórica* (Santiago, 2009, 926 págs.).
- Bianchi, Soledad, *La memoria: modelo para armar* (Santiago, 1995, 275 págs.).
- Biblioteca de Fundamentos de la Construcción de Chile, cien volúmenes en línea: www.bibliotecafundamentos.cl (Santiago, 2007-2013).
- Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, *La época de Balmaceda. Conferencias* (Santiago, 1992, 123 págs.).
- Contreras, Lidia, *Historia de las ideas ortográficas en Chile* (Santiago, 1993, 416 págs.).
- Cornejo C., Tomás, *Manuela Orellana, la criminal. Género, cultura y sociedad en el Chile del siglo XVIII* (Santiago, 2006, 172 págs.).
- Devés Valdés, Eduardo, *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950). El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad* (Santiago y Buenos Aires, 2000, tomo I, 336 págs.).
- Devés Valdés, Eduardo, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)* (Santiago y Buenos Aires, 2003, tomo II, 332 págs.).
- Devés Valdés, Eduardo, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad. Las discusiones y las figuras del fin de siglo. Los años 90* (Santiago y Buenos Aires, 2004, tomo III, 242 págs.).
- Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, *Catálogo de publicaciones, 1999*, edición del Centro de Investigaciones Diego Barros Arana (Santiago, 1999, 72 págs.).
- Donoso, Carlos y Jaime Rosenblitt (editores), *Guerra, región, nación. La confederación Perú-Boliviana. 1836-1839* (Santiago, 2009, 369 págs.).
- Ehrmann, Hans, *Retratos* (Santiago, 1995, 163 págs.).
- Feliú Cruz, Guillermo, *Obras escogidas. 1891-1924. Chile visto a través de Agustín Ross*, 2ª edición (Santiago, 2000, vol. I, 172 págs.).
- Feliú Cruz, Guillermo, *Obras escogidas. Durante la república*, 2ª edición (Santiago, 2000, vol. II, 201 págs.).
- Feliú Cruz, Guillermo, *Obras escogidas. En torno de Ricardo Palma*, 2ª edición (Santiago, 2000, vol. III, 143 págs.).
- Feliú Cruz, Guillermo, *Obras escogidas. La primera misión de los Estados Unidos de América en Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, vol. IV, 213 págs.).
- Fernández Canque, Manuel, *ARICA 1868 un tsunami, un terremoto y un albatros* (Santiago, 2007, 332 págs.).
- Fernández Labbé, Marcos, *Bebidas alcohólicas en Chile. Una historia económica de su fomento y expansión, 1870-1930* (Santiago, 2010, 270 págs.).
- Fondo de Apoyo a la Investigación 1992, *Informes*, N° 1 (Santiago, julio, 1993).
- Fondo de Apoyo a la Investigación 1993, *Informes*, N° 2 (Santiago, agosto, 1994).
- Fondo de Apoyo a la Investigación 1994, *Informes*, N° 3 (Santiago, diciembre, 1995).
- Fondo de Apoyo a la Investigación 1995, *Informes*, N° 4 (Santiago, diciembre, 1996).

- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 1998, *Informes*, N° 1 (Santiago, diciembre, 1999).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 1999, *Informes*, N° 2 (Santiago, diciembre, 2000).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2000, *Informes*, N° 3 (Santiago, diciembre, 2001).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2001, *Informes*, N° 4 (Santiago, diciembre, 2002).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2002, *Informes*, N° 5 (Santiago, diciembre, 2003).
- Fondo de Apoyo a la Investigación 2003, *Informes*, N° 6 (Santiago, diciembre, 2004).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2004, *Informes*, N° 7 (Santiago, diciembre, 2005).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2005, *Informes*, N° 8 (Santiago, diciembre, 2006).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2006, *Informes*, N° 9 (Santiago, diciembre, 2007).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2007, *Informes*, N° 10 (Santiago, diciembre, 2008).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2008, *Informes*, N° 11 (Santiago, diciembre, 2009).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2009, *Informes*, N° 12 (Santiago, diciembre, 2010).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2010, *Informes*, N° 13 (Santiago, diciembre, 2011).
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2011, *Informes*, N° 14 (Santiago, diciembre, 2012)
- Fondo de Apoyo a la Investigación Patrimonial 2012, *Informes*, N° 15 (Santiago, diciembre, 2013)
- Gazmuri, Cristián, *La persistencia de la memoria. Reflexiones de un civil sobre la dictadura* (Santiago, 2000, 156 págs.).
- Gazmuri, Cristián, *Tres hombres, tres obras. Vicuña Mackenna, Barros Arana y Edwards Vives* (Santiago, 2004, 163 págs.).
- Gazmuri, Cristián, *La historiografía chilena (1842-1970)* (Santiago, 2006, tomo I, 444 págs.).
- Gazmuri, Cristián, *La historiografía chilena (1842-1970)* (Santiago, 2008, tomo II, 526 págs.).
- Gay, Claudio, *Atlas de la historia física y política de Chile* (Santiago, 2004, tomo primero, 250 págs.).
- Gay, Claudio, *Atlas de la historia física y política de Chile* (Santiago, 2004, tomo segundo, 154 págs.).
- González Miranda, Sergio, *Hombres y mujeres de la pampa. Tarapacá en el ciclo de expansión del salitre*, 2ª edición (Santiago, 2002, 474 págs.).

- González V., Carlos, Hugo Rosati A. y Francisco Sánchez C., *Guamán Poma. Testigo del mundo andino* (Santiago, 2003, 619 págs.).
- Guerrero Jiménez, Bernardo (editor), *Retrato hablado de las ciudades chilenas* (Santiago, 2002, 309 págs.).
- Herrera Rodríguez, Susana, *El aborto inducido. ¿Víctimas o victimarias?* (Santiago, 2004, 154 págs.).
- Humboldt, Alexander von, *Cosmos. Ensayo de una descripción física del mundo* (Santiago, 2011, 964 págs.).
- Hutchison, Elizabeth Q., *Labores propias de su sexo. Género, políticas y trabajo en Chile urbano 1990-1930*, traducción de Jacqueline Garreaud Spencer (Santiago, 2006, 322 págs.).
- Jaksic, Fabián M., Pablo Camus, Sergio A. Castro, *Ecología y Ciencias Naturales. Historia del conocimiento del patrimonio biológico de Chile* (Santiago, 2012, 228 págs.).
- Kordic R., Raissa. *Topónimos y gentilicios de Chile*. (Santiago, 2014, 313 págs.).
- León, Leonardo, *Los señores de la cordillera y las pampas: los pehuenches de Malalhue, 1770-1800*, 2ª edición (Santiago, 2005, 355 págs.).
- Lizama, Patricio, *Notas de artes de Jean Emar* (Santiago, RIL Editores- Centro de Investigaciones Barros Arana, 2003).
- Lizama Silva, Gladys (coordinadora), *Modernidad y modernización en América Latina. México y Chile, siglos XVIII al XX* (Santiago-Guadalajara, 2002, 349 págs.).
- Loveman, Brian y Elizabeth Lira, *Las suaves cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1814-1932* (Santiago, 1999, 338 págs.).
- Loveman, Brian y Elizabeth Lira, *Las ardientes cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1932-1994* (Santiago, 2000, 601 págs.).
- Loveman, Brian y Elizabeth Lira, *El espejismo de la reconciliación política. Chile 1990-2002* (Santiago, 2002, 482 págs.).
- Martínez C, José Luis, *Gente de la tierra de guerra. Los lipes en las tradiciones andinas y el imaginario colonial* (Lima, 2011, 420 págs.).
- Mazzei de Grazia, Leonardo, *La red familiar de los Urrejola de Concepción en el siglo XIX* (Santiago, 2004, 193 págs.).
- Medina, José Toribio, *Biblioteca chilena de traductores*, 2ª edición, corregida y aumentada con estudio preliminar de Gertrudis Payàs, con la colaboración de Claudia Tirado (Santiago, 2007, 448 págs.).
- Mistral, Gabriela, *Lagar II* (Santiago, 1991, 172 págs.).
- Mistral, Gabriela, *Lagar II*, primera reimpresión (Santiago, 1992, 172 págs.).
- Mitre, Antonio, *El dilema del centauro. Ensayos de teoría de la historia y pensamiento latinoamericano* (Santiago, 2002, 141 págs.).
- Moraga, Pablo, *Estaciones ferroviarias de Chile. Imágenes y recuerdos* (Santiago, 2001, 180 págs.).
- Morales, José Ricardo, *Estilo y paleografía de los documentos chilenos siglos XVI y XVII* (Santiago, 1994, 117 págs.).
- Muñoz Delaunoy, Ignacio y Luis Ossandón Millavil (comps.), *La didáctica de la Historia y la formación de ciudadanos en el mundo actual* (Santiago, 2013, 456 págs.).

- Muratori, Ludovico Antonio, *El cristianismo feliz en las misiones de los padres de la Compañía de Jesús en Paraguay*, traducción, introducción y notas Francisco Borghesi S. (Santiago, 1999, 469 págs.).
- Mussy, Luis de, *Cáceres* (Santiago, 2005, 589 págs.).
- Oña, Pedro de, *El Ignacio de Cantabria*, edición crítica de Mario Ferreccio P. y Mario Rodríguez (Santiago, 1992, 441 págs.).
- Pinto Rodríguez, Jorge, *La formación del Estado, la nación y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión*, 2ª edición (Santiago, 2003, 320 págs.).
- Piwonka Figueroa, Gonzalo, *Orígenes de la libertad de prensa en Chile: 1823-1830* (Santiago, 2000, 178 págs.).
- Plath, Oreste, *Olografías. Libro para ver y creer* (Santiago, 1994, 156 págs.).
- Rengifo S., Francisca, *Vida conyugal, maltrato y abandono. El divorcio eclesiástico en Chile, 1850-1890* (Santiago, 2012, 340 págs.).
- Retamal Ávila, Julio y Sergio Villalobos R., *Bibliografía histórica chilena. Revistas chilenas 1843-1978* (Santiago, 1993, 363 págs.).
- Rinke, Stefan, *Cultura de masas, reforma y nacionalismo en Chile, 1930-1931* (Santiago, 2002, 174 págs.).
- Rosenblitt, Jaime (editor) *Guerra, región y nación: la Confederación Perú Boliviana 1836-1839* (Santiago, 2009, 370 págs.).
- Rosenblitt, Jaime, (editor) *las revoluciones americanas y la formación de Estados Nacionales* (Santiago, 2013, 404 págs.).
- Rubio, Patricia, *Gabriela Mistral ante la crítica: bibliografía anotada* (Santiago, 1995, 437 págs.).
- Sagredo Baeza, Rafael, *La gira del Presidente Balmaceda al norte. El inicio del "crudo y riguroso invierno de un quinquenio (verano de 1889)"* (Santiago, 2001, 206 págs.).
- Sagredo Baeza, Rafael y José Ignacio González Leiva, *La Expedición Malaspina en la frontera austral del imperio español* (Santiago, 2004, 944 págs.).
- Sagredo Baeza, Rafael (editor), *Ciencia y mundo. Orden republicano, arte y nación en América* (Santiago, 2010, 342 págs.).
- Salinas C., Maximiliano, Daniel Palma A, Christian Báez A y Marina Donoso R., *El que ríe último... Caricaturas y poesías en la prensa humorística chilena del siglo XIX* (Santiago, 2001, 291 págs.).
- Salinas C., Maximiliano, Micaela Navarrete A., *Para amar a quien yo quiero. Canciones femeninas de la tradición oral chilena recogidas por Rodolfo Lenz* (Santiago, 2012, 234 págs.).
- Salinas, Maximiliano, Tomás Cornejo y Catalina Saldaña, *¿Quiénes fueron los vencedores? Elite, pueblo y prensa humorística de la Guerra Civil de 1891* (Santiago, 2005, 240 págs.).
- Scarpa, Roque Esteban, *Las cenizas de las sombras*, estudio preliminar y selección de Juan Antonio Massone (Santiago, 1992, 179 págs.).
- Sepúlveda Llanos, Fidel, *El cuento tradicional chileno. Estudio estético y antropológico. Antología esencial* (Santiago, 2012, 522 págs.).
- Stabili María Rosaria, *El sentimiento aristocrático. Elites chilenas frente al espejo (1860-1960)* (Santiago, 2003, 571 págs.).

- Tesis Bicentenario 2004* (Santiago, 2005, vol. I, 443 págs.).
- Tesis Bicentenario 2005* (Santiago, 2006, vol. II, 392 págs.).
- Tinsman, Heidi, *La tierra para el que la trabaja. Género, sexualidad y movimientos campesinos en la Reforma Agraria chilena* (Santiago, 2009, 338 págs.).
- Toro, Graciela, *Bajo el signo de los aromas. Apuntes de viaje a India y Paquistán* (Santiago, 1995, 163 págs.).
- Torres, Isabel. *La crisis del sistema democrático: las elecciones presidenciales y los proyectos políticos excluyentes. Chile 1958-1970.* (Santiago, 2014, 421 págs.).
- Urbina Carrasco M^a Ximena, *La frontera de arriba en Chile colonial* (Santiago, 2009, 354 págs.).
- Uribe, Verónica (editora), *Imágenes de Santiago del nuevo extremo* (Santiago, 2002, 95 págs.).
- Valle, Juvencio, *Pajarería chilena* (Santiago, 1995, 75 págs.).
- Vico, Mauricio. *El afiche político en Chile, 1970-2013* (Santiago, 2013, 185 págs.).
- Vico, Mauricio. *Un grito en la pared: psicodelia, compromiso político y exilio en el cartel chileno* (Santiago, 2009, 215 págs.).
- Vicuña, Manuel, *Hombres de palabras. Oradores, tribunos y predicadores* (Santiago, 2003, 162 págs.).
- Vicuña, Manuel, *Voces de ultratumba. Historia del espiritismo en Chile* (Santiago, 2006, 196 págs.).
- Viu Antonia, Pilar García, *Territorios del tiempo, historia, escritura e imaginarios en la narrativa de Antonio Gil* (Santiago, 2013, 270 págs.).
- Villalobos, Sergio y Rafael Sagredo, *Los Estancos en Chile* (Santiago, 2004, 163 págs.).
- Virgilio Maron, Publio, *Eneida*, traducción castellana de Egidio Poblete (Santiago, 1994, 425 págs.).
- Whipple, Pablo, *La gente decente de Lima y su resistencia al orden republicano* (Lima, 2013, 220 págs.).
- Y se va la primera... conversaciones sobre la cueca. Las cuecas de la Lira Popular*, compilación Micaela Navarrete A. y Karen Donoso F. (Santiago, 2010, 318 págs.).

BIBLIOTECA DARWINIANA

- Darwin, Charles, *Observaciones geológicas en América del sur*, traducción de María Teresa Escobar Budge (Santiago, 2012, 464 págs.).
- Fitz Roy, Robert, *Viajes del "Adventure" y el "Beagle". Apéndices* (Santiago 2013, 360 págs.).
- Fitz Roy, Robert, *Viajes del "Adventure" y el "Beagle". Diarios*, traducción de Armando García González (Santiago 2013, 584 págs.).

COLECCIÓN FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA COLONIA

- Vol. I *Fray Francisco Xavier Ramírez, Coronación sacro-imperial de Chile*, transcripción y estudio preliminar de Jaime Valenzuela Márquez (Santiago, 1994, 280 págs.).
- Vol. II *Epistolario de don Nicolás de la Cruz y Bahamonde. Primer conde de Maule*, prólogo, revisión y notas de Sergio Martínez Baeza (Santiago, 1994, 300 págs.).

- Vol. III *Archivo de protocolos notariales de Santiago de Chile. 1559 y 1564-1566*, compilación y transcripción paleográfica de Álvaro Jara H. y Rolando Mellafe R., introducción de Álvaro Jara H. (Santiago, 1995-1996, dos tomos, 800 págs.).
- Vol. IV *Taki Onqoy: de la enfermedad del canto a la epidemia*, estudio preliminar de Luis millones (Santiago, 2007, 404 págs.)

COLECCIÓN FUENTES PARA LA HISTORIA DE LA REPÚBLICA

- Vol. I *Discursos de José Manuel Balmaceda. Iconografía*, recopilación de Rafael Sagredo B. y Eduardo Devés V. (Santiago, 1991, 351 págs.).
- Vol. II *Discursos de José Manuel Balmaceda. Iconografía*, recopilación de Rafael Sagredo B. y Eduardo Devés V. (Santiago, 1991, 385 págs.).
- Vol. III *Discursos de José Manuel Balmaceda. Iconografía*, recopilación de Rafael Sagredo B. y Eduardo Devés V. (Santiago, 1992, 250 págs.).
- Vol. IV *Cartas de Ignacio Santa María a su hija Elisa*, recopilación de Ximena Cruzat A. y Ana Tironi (Santiago, 1991, 156 págs.).
- Vol. V *Escritos del padre Fernando Vives*, recopilación de Rafael Sagredo B. (Santiago, 1993, 524 págs.).
- Vol. VI *Ensayistas proteccionistas del siglo XIX*, recopilación de Sergio Villalobos R. y Rafael Sagredo B. (Santiago, 1993, 315 págs.).
- Vol. VII *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*, recopilación y estudio crítico de Sergio Grez T. (Santiago, 1995, 577 págs.).
- Vol. VIII *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*, recopilación y estudio crítico de Sergio Grez T. (Santiago, primera reimpression, 1997, 577 págs.).
- Vol. VIII *Sistema carcelario en Chile. Visiones, realidades y proyectos (1816-1916)*, compilación y estudio preliminar de Marco Antonio León L. (Santiago, 1996, 303 págs.).
- Vol. IX *"... I el silencio comenzó a reinar". Documentos para la historia de la instrucción primaria*, investigador Mario Monsalve Bórquez (Santiago, 1998, 290 págs.).
- Vol. X *Poemario popular de Tarapacá 1889-1910*, recopilación e introducción, Sergio González, M. Angélica Illanes y Luis Moulián (Santiago, 1998, 458 págs.).
- Vol. XI *Crónicas políticas de Wilfredo Mayorga. Del "Cielito Lindo" a la Patria Joven*, recopilación de Rafael Sagredo Baeza (Santiago, 1998, 684 págs.).
- Vol. XII *Francisco de Miranda, Diario de viaje a Estados Unidos, 1783-1784*, estudio preliminar y edición crítica de Sara Almarza Costa (Santiago, 1998, 185 págs.).
- Vol. XIII *Etnografía mapuche del siglo XIX*, Iván Inostroza Córdova (Santiago, 1998, 139 págs.).
- Vol. XIV *Manuel Montt y Domingo F. Sarmiento. Epistolario 1833-1888*, estudio, selección y notas Sergio Vergara Quiroz (Santiago, 1999, 227 págs.).
- Vol. XV *Viajeros rusos al sur del mundo*, compilación, estudios introductorios y notas de Carmen Norambuena y Olga Ulianova (Santiago, 2000, 742 págs.).
- Vol. XVI *Epistolario de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941)*, recopilación y notas Leonidas Aguirre Silva (Santiago, 2001, 198 págs.).

- Vol. XVII *Leyes de reconciliación en Chile: Amnistías, indultos y reparaciones 1819-1999*, recopilación e interpretación Brian Loveman y Elizabeth Lira (Santiago, 2001, 332 págs.).
- Vol. XVIII *Cartas a Manuel Montt: un registro para la historia social y política de Chile. (1836-1869)*, estudio preliminar Marco Antonio León León y Horacio Aránguiz Donoso (Santiago, 2001, 466 págs.).
- Vol. XIX *Arquitectura política y seguridad interior del Estado. Chile 1811-1990*, recopilación e interpretación Brian Loveman y Elizabeth Lira (Santiago, 2002, 528 págs.).
- Vol. XX *Una flor que renace: autobiografía de una dirigente mapuche, Rosa Isolde Reuque Pailalef*, edición y presentación de Florencia E. Mallon (Santiago, 2003, 320 págs.).
- Vol. XXI *Cartas desde la Casa de Orates*, Angélica Lavín, editora, prólogo Manuel Vicuña (Santiago, 2003, 105 págs.).
- Vol. XXII *Acusación constitucional contra el último ministerio del Presidente de la República don José Manuel Balmaceda. 1891-1893*, recopilación de Brian Loveman y Elizabeth Lira (Santiago, 2003, 536 págs.).
- Vol. XXIII *Chile en los archivos soviéticos 1922-1991*, editores Olga Ulianova y Alfredo Riquelme (Santiago, 2005, tomo 1: Komintern y Chile 1922-1931, 463 págs.).
- Vol. XXIV *Memorias de Jorge Beauchef*, biografía y estudio preliminar Patrick Puigmal (Santiago, 2005, 278 págs.).
- Vol. XXV *Epistolario de Rolando Mellafe Rojas*, selección y notas María Teresa González F. (Santiago, 2005, 409 págs.).
- Vol. XXVI *Pampa escrita. Cartas y fragmentos del desierto salitrero*, selección y estudio preliminar Sergio González Miranda (Santiago, 2006, 1.054 págs.).
- Vol. XXVII *Los actos de la dictadura. Comisión investigadora, 1931*, recopilación e interpretación Brian Loveman y Elizabeth Lira (Santiago, 2006, 778 págs.).
- Vol. XXVIII *Epistolario de Miguel Gallo Goyonechea 1837-1869*, selección y notas Pilar Álamos Concha (Santiago, 2007, 810 págs.).
- Vol. XXIX *100 voces rompen el silencio. Testimonios de ex presas y presos políticos de la dictadura militar en Chile (1973-1990)*, compiladoras Wally Kunstman Torres y Victoria Torres Ávila (Santiago, 2008, 730 págs.).
- Vol. XXX *Chile en los archivos soviéticos 1922-1991*, editores Olga Ulianova y Alfredo Riquelme (Santiago, 2009, tomo 2: Komintern y Chile 1931-1935, 482 págs.).
- Vol. XXXI *El mercurio chileno*, recopilación y estudio Gabriel Cid (Santiago, 2009, 622 págs.).
- Vol. XXXII *Escritos políticos de Martín Palma*, recopilación, estudios Sergio Villalobos R. y Ana María Stuken V. (Santiago, 2009, 422 págs.).
- Vol. XXXIII *Eugenio Matte Hurtado. Textos políticos y discursos parlamentarios*, compilación, estudio introductorio y notas Raimundo Meneghello M., prólogo Santiago Aránguiz P. (Santiago, 2010, 372 págs.).
- Vol. XXXIV *Pablo Neruda-Claudio Véliz, Correspondencia en el camino al Premio Nobel, 1963-1970*, selección, estudio preliminar y notas Abraham Quezada Vergara (Santiago, 2011, 182 págs.).
- Vol. XXXV *Epistolario de Alberto Blest Gana*, recopilación y transcripción dirigidas por José Miguel Barros Franco (Santiago, 2011, tomo I, 804 págs., tomo II, 1.010 págs.).

Vol. xxxvi *Diccionario de los militares napoleónicos durante la independencia. Argentina, Chile y Perú*, compilación e investigación Patrick Puigmal (Santiago, 2013, 340 págs.).

COLECCIÓN SOCIEDAD Y CULTURA

Vol. I Jaime Valenzuela Márquez, *Bandidaje rural en Chile central, Curicó, 1850-1900* (Santiago, 1991, 160 págs.).

Vol. II Verónica Valdivia Ortiz de Zárate, *La Milicia Republicana. Los civiles en armas. 1932-1936* (Santiago, 1992, 132 págs.).

Vol. III Micaela Navarrete, *Balmaceda en la poesía popular 1886-1896* (Santiago, 1993, 126 págs.).

Vol. IV Andrea Ruiz-Esquide F., *Los indios amigos en la frontera araucana* (Santiago, 1993, 116 págs.).

Vol. V Paula de Dios Crispi, *Inmigrar en Chile: estudio de una cadena migratoria hispana* (Santiago, 1993, 172 págs.).

Vol. VI Jorge Rojas Flores, *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)* (Santiago, 1993, 190 págs.).

Vol. VII Ricardo Nazer Ahumada, *José Tomás Urmeneta. Un empresario del siglo XIX* (Santiago, 1994, 289 págs.).

Vol. VIII Álvaro Góngora Escobedo, *La prostitución en Santiago (1813-1930). Visión de las elites* (Santiago, 1994, 259 págs.).

Vol. IX Luis Carlos Parentini Gayani, *Introducción a la etnohistoria mapuche* (Santiago, 1996, 136 págs.).

Vol. X Jorge Rojas Flores, *Los niños cristalers: trabajo infantil en la industria. Chile, 1880-1950* (Santiago, 1996, 136 págs.).

Vol. XI Josefina Rossetti Gallardo, *Sexualidad adolescente: Un desafío para la sociedad chilena* (Santiago, 1997, 301 págs.).

Vol. XII Marco Antonio León León, *Sepultura sagrada, tumba profana. Los espacios de la muerte en Santiago de Chile, 1883-1932* (Santiago, 1997, 282 págs.).

Vol. XIII Sergio Grez Toso, *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)* (Santiago, 1998, 831 págs.).

Vol. XIV Ian Thomson y Dietrich Angerstein, *Historia del ferrocarril en Chile* (Santiago, 1997, 279 págs.).

Vol. XIV Ian Thomson y Dietrich Angerstein, *Historia del ferrocarril en Chile*, 2ª edición (Santiago, 2000, 312 págs.).

Vol. XV Larissa Adler Lomnitz y Ana Melnick, *Neoliberalismo y clase media. El caso de los profesores de Chile* (Santiago, 1998, 165 págs.).

Vol. XVI Marcello Carmagnani, *Desarrollo industrial y subdesarrollo económico. El caso chileno (1860-1920)*, traducción de Silvia Hernández (Santiago, 1998, 241 págs.).

Vol. XVII Alejandra Araya Espinoza, *Ociosos, vagabundos y malentrenidos en Chile colonial* (Santiago, 1999, 174 págs.).

- Vol. XVIII Leonardo León, *Apogeo y ocaso del toqui Francisco Ayllapangui de Malleco, Chile* (Santiago, 1999, 282 págs.).
- Vol. XIX Gonzalo Piwonka Figueroa, *Las aguas de Santiago de Chile 1541-1999. Desafío y respuesta. Sino e imprevisión* (Santiago, 1999, tomo I: “Los primeros doscientos años. 1541-1741”, 480 págs.).
- Vol. XX Pablo Lacoste, *El Ferrocarril Trasandino. Un siglo de transporte, ideas y política en el sur de América* (Santiago, 2000, 459 págs.).
- Vol. XXI Fernando Purcell Torretti, *Diversiones y juegos populares. Formas de sociabilidad y crítica social Colchagua, 1850-1880* (Santiago, 2000, 148 págs.).
- Vol. XXII María Loreto Egaña Baraona, *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile. Una práctica de política estatal* (Santiago, 2000, 256 págs.).
- Vol. XXIII Carmen Gloria Bravo Quezada, *La flor del desierto. El mineral de Caracoles y su impacto en la economía chilena* (Santiago, 2000, 150 págs.).
- Vol. XXIV Marcello Carmagnani, *Los mecanismos de la vida económica en una sociedad colonial: Chile 1860-1830*, traducción de Sergio Grez T., Leonora Reyes J. y Jaime Riera (Santiago, 2001, 416 págs.).
- Vol. XXV Claudia Darrigrandi Navarro, *Dramaturgia y género en el Chile de los sesenta* (Santiago, 2001, 191 págs.).
- Vol. XXVI Rafael Sagredo Baeza, *Vapor al norte, tren al sur. El viaje presidencial como práctica política en Chile. Siglo XIX* (Santiago y México D.F., 2001, 564 págs.).
- Vol. XXVII Jaime Valenzuela Márquez, *Las liturgias del poder. Celebraciones públicas y estrategias persuasivas en Chile colonial (1609-1709)* (Santiago, 2001, 492 págs.).
- Vol. XXVIII Cristián Guerrero Lira, *La contrarrevolución de la Independencia* (Santiago, 2002, 330 págs.).
- Vol. XXIX José Carlos Rovira, *José Toribio Medina y su fundación literaria y bibliográfica del mundo colonial americano* (Santiago, 2002, 145 págs.).
- Vol. XXX Emma de Ramón, *Obra y fe. La catedral de Santiago. 1541-1769* (Santiago, 2002, 202 págs.).
- Vol. XXXI Sergio González Miranda, *Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino, 1880-1990* (Santiago, 2002, 292 págs.).
- Vol. XXXII Nicolás Cruz, *El surgimiento de la educación secundaria pública en Chile (El Plan de Estudios Humanista, 1843-1876)* (Santiago, 2002, 238 págs.).
- Vol. XXXIII Marcos Fernández Labbé, *Prisión común, imaginario social e identidad. Chile, 1870-1920* (Santiago, 2003, 245 págs.).
- Vol. XXXIV Juan Carlos Yáñez Andrade, *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile 1900-1920* (Santiago, 2003, 236 págs.).
- Vol. XXXV Diego Lin Chou, *Chile y China: inmigración y relaciones bilaterales (1845-1970)* (Santiago, 2003, 569 págs.).
- Vol. XXXVI Rodrigo Hidalgo Dattwyler, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX* (Santiago, 2004, 492 págs.).
- Vol. XXXVII René Millar, *La inquisición en Lima. Signos de su decadencia 1726-1750* (Santiago, 2005, 183 págs.).

- Vol. xxxviii Luis Ortega Martínez, *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880* (Santiago, 2005, 496 págs.).
- Vol. xxxix Asunción Lavrin, *Mujeres, feminismo y cambio social en Argentina, Chile y Uruguay 1890-1940*, traducción de María Teresa Escobar Budge (Santiago, 2005, 528 págs.).
- Vol. xl Pablo Camus Gayán, *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile 1541-2005* (Santiago, 2006, 374 págs.).
- Vol. xli Raffaele Nocera, *Chile y la guerra, 1933-1943*, traducción de Doina Dragutescu (Santiago, 2006, 244 págs.).
- Vol. xlii Carlos Sanhueza Cerda, *Chilenos en Alemania y alemanes en Chile. Viaje y nación en el siglo XIX* (Santiago, 2006, 270 págs.).
- Vol. xliii Roberto Santana Ulloa, *Agricultura chilena en el siglo XX: contextos, actores y espacios agrícolas* (Santiago, 2006, 338 págs.).
- Vol. xliv David Home Valenzuela, *Los huérfanos de la Guerra del Pacífico: el 'Asilo de la Patria'* (Santiago, 2006, 164 págs.).
- Vol. xlv María Soledad Zárata C., *Dar a luz en Chile, siglo XIX. De la "ciencia de hembra" a la ciencia obstétrica* (Santiago, 2007, 548 págs.).
- Vol. xlvi Peter DeShazo, *Trabajadores urbanos y sindicatos en Chile: 1902-1927* (Santiago, 2007, 390 págs.).
- Vol. xlvii Margaret Power, *La mujer de derecha: el poder femenino y la lucha contra Salvador Allende, 1964-1973*, traducción de María Teresa Escobar (Santiago, 2008, 318 págs.).
- Vol. xlviii Mauricio F. Rojas Gómez, *Las voces de la justicia. Delito y sociedad en Concepción (1820-1875). Atentados sexuales, peticiones, bigamia, amancebamiento e injurias* (Santiago, 2008, 286 págs.).
- Vol. xlix Alfredo Riquelme Segovia, *Rojo atardecer. El comunismo chileno entre dictadura y democracia* (Santiago, 2009, 342 págs.).
- Vol. l Consuelo Figueroa Garavagno, *Revelación del subsole. Las mujeres en la sociedad minera del carbón 1900-1930* (Santiago, 2009, 152 págs.).
- Vol. li Macarena Ponce de León Atria, *Gobernar la pobreza. Prácticas de caridad y beneficencia en la ciudad de Santiago, 1830-1890* (Santiago, 2011, 378 págs.).
- Vol. lii Leonardo León Solís, *Ni patriotas ni realistas. El bajo pueblo durante la Independencia de Chile, 1810-1822* (Santiago, 2011, 816 págs.).
- Vol. liii Verónica Undurraga Schüller, *Los rostros del honor. Normas culturales y estrategias de promoción social en Chile colonial, siglo XVIII* (Santiago, 2013, 428 págs.).
- Vol. liv Jaime Rosenblitt, *Marginalidad geográfica, centralidad política: la región de Tacna-Arica y su comercio, 1778-1841* (Santiago, 2013, 336 págs.).
- Vol. lv Pablo Rubio Apiolaza, *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno, 1983-1990* (Santiago, 2013, 346 págs.).
- Vol. lvi Stefan Rinke, *Encuentro con el yanqui: norteamericanización y cambio cultural en Chile 1898-1990* (Santiago, 2013, 586 págs.).
- Vol. lvii Elvira López Taverne, *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia (1817-1860)* (Santiago, 2014, 336 págs.).

COLECCIÓN ESCRITORES DE CHILE

- Vol. I *Alone y los Premios Nacionales de Literatura*, recopilación y selección de Pedro Pablo Zegers B. (Santiago, 1992, 338 págs.).
- Vol. II *Jean Emar. Escritos de arte. 1923-1925*, recopilación e introducción de Patricio Lizama (Santiago, 1992, 170 págs.).
- Vol. III *Vicente Huidobro. Textos inéditos y dispersos*, recopilación, selección e introducción de José Alberto de la Fuente (Santiago, 1993, 254 págs.).
- Vol. IV *Domingo Melfi. Páginas escogidas* (Santiago, 1993, 128 págs.).
- Vol. V *Alone y la crítica de cine*, recopilación y prólogo de Alfonso Calderón S. (Santiago, 1993, 204 págs.).
- Vol. VI *Martín Cerda. Ideas sobre el ensayo*, recopilación y selección de Alfonso Calderón S. y Pedro Pablo Zegers B. (Santiago, 1993, 268 págs.).
- Vol. VII *Alberto Rojas Jiménez. Se paseaba por el alba*, recopilación y selección de Oreste Plath, coinvestigadores Juan Camilo Lorca y Pedro Pablo Zegers B. (Santiago, 1994, 284 págs.).
- Vol. VIII *Juan Emar, Umbral*, nota preliminar, Pedro Lastra; biografía para una obra, Pablo Brodsky (Santiago, 1995-1996, cinco tomos, c + 4.134 págs.).
- Vol. IX *Martín Cerda. Palabras sobre palabras*, recopilación de Alfonso Calderón S. y Pedro Pablo Zegers B., prólogo de Alfonso Calderón S. (Santiago, 1997, 143 págs.).
- Vol. X *Eduardo Anguita. Páginas de la memoria*, prólogo de Alfonso Calderón S. y recopilación de Pedro Pablo Zegers B. (Santiago, 2000, 98 págs.).
- Vol. XI *Ricardo Latcham. Varia lección*, selección y nota preliminar de Pedro Lastra y Alfonso Calderón S., recopilación de Pedro Pablo Zegers B. (Santiago, 2000, 326 págs.).
- Vol. XII *Cristián Huneeus. Artículos de prensa (1969-1985)*, recopilación y edición Daniela Huneeus y Manuel Vicuña, prólogo de Roberto Merino (Santiago, 2001, 151 págs.).
- Vol. XIII *Rosamel del Valle. Crónicas de New York*, recopilación de Pedro Pablo Zegers B., prólogo de Leonardo Sanhueza (Santiago, 2002, 212 págs.).
- Vol. XIV *Romeo Murga. Obra reunida*, recopilación, prólogo y notas de Santiago Aránguiz Pinto (Santiago, 2003, 280 págs.).

COLECCIÓN DE ANTROPOLOGÍA

- Vol. I Mauricio Massone, Donald Jackson y Alfredo Prieto, *Perspectivas arqueológicas de los Selk'nam* (Santiago, 1993, 170 págs.).
- Vol. II Rubén Stehberg, *Instalaciones incaicas en el norte y centro semiárido de Chile* (Santiago, 1995, 225 págs.).
- Vol. III Mauricio Massone y Roxana Seguel (compiladores), *Patrimonio arqueológico en áreas silvestres protegidas* (Santiago, 1994, 176 págs.).
- Vol. IV Daniel Quiroz y Marco Sánchez (compiladores), *La isla de las palabras rotas* (Santiago, 1997, 257 págs.).
- Vol. V José Luis Martínez, *Pueblos del chañar y el Algarrobo* (Santiago, 1998, 220 págs.).

- Vol. VI Rubén Stehberg, *Arqueología histórica antártica. Participación de aborígenes sud-americanos en las actividades de cacería en los mares subantárticos durante el siglo XIX* (Santiago, 2003, 202 págs.).
- Vol. VII Mauricio Massone, *Los cazadores después del hielo* (Santiago, 2004, 174 págs.).
- Vol. VIII Victoria Castro, *De ídolos a santos. Evangelización y religión andina en los Andes del sur* (Santiago, 2009, 620 págs.).

COLECCIÓN IMÁGENES DEL PATRIMONIO

- Vol. I. Rodrigo Sánchez R. y Mauricio Massone M., *La Cultura Aconcagua* (Santiago, 1995, 64 págs.).

COLECCIÓN DE DOCUMENTOS DEL FOLKLORE

- Vol. I *Aunque no soy literaria. Rosa Araneda en la poesía popular del siglo XIX*, compilación y estudio Micaela Navarrete A. (Santiago, 1998, 302 págs.).
- Vol. II *Por historia y travesura. La Lira Popular del poeta Juan Bautista Peralta*, compilación y estudio Micaela Navarrete A. y Tomás Cornejo C. (Santiago, 2006, 302 págs.).
- Vol. III *Los diablos son los mortales. La obra del poeta popular Daniel Meneses*, compilación y estudios Micaela Navarrete A. y Daniel Palma A. (Santiago, 2008, 726 págs.).
- Vol. IV *Si a tanta altura te subes. "Contrapunto" entre los poetas populares Nicasio García y Adolfo Reyes*, compilación y estudios Micaela Navarrete A. y Karen Donoso F. (Santiago, 2011, 530 págs.).

COLECCIÓN ENSAYOS Y ESTUDIOS

- Vol. I Bárbara de Vos Eyzaguirre, *El surgimiento del paradigma industrializador en Chile (1875-1900)* (Santiago, 1999, 107 págs.).
- Vol. II Marco Antonio León León, *La cultura de la muerte en Chiloé* (Santiago, 1999, 122 págs.).
- Vol. III Clara Zapata Tarrés, *Las voces del desierto: la reformulación de las identidades de los aymaras en el norte de Chile* (Santiago, 2001, 168 págs.).
- Vol. IV Donald Jackson S., *Los instrumentos líticos de los primeros cazadores de Tierra del Fuego 1875-1900* (Santiago, 2002, 100 págs.).
- Vol. V Bernard Lavalle y Francine Agard-Lavalle, *Del Garona al Mapocho: emigrantes, comerciantes y viajeros de Burdeos a Chile. (1830-1870)* (Santiago, 2005, 125 págs.).
- Vol. VI Jorge Rojas Flores, *Los boy scouts en Chile: 1909-1953* (Santiago, 2006, 188 págs.).
- Vol. VII Germán Colmenares, *Las convenciones contra la cultura. Ensayos sobre la historiografía hispanoamericana del siglo XIX* (Santiago, 2006, 117 págs.).
- Vol. VIII Marcello Carmagnani, *El salariado minero en Chile colonial su desarrollo en una sociedad provincial: el Norte Chico 1690-1800* (Santiago, 2006, 124 págs.).
- Vol. IX Horacio Zapater, *América Latina. Ensayos de Etnohistoria* (Santiago, 2007, 232 págs.).

Se terminó de imprimir esta primera edición,
de quinientos ejemplares, en el mes de agosto de 2014
en Salesianos Impresores S.A.
Santiago de Chile