



História Unisinos
ISSN: 2236-1782
efleck@unisinos.br
Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Brasil

Barría Traverso, Diego

Reformas administrativas como fuente de conflicto: estrategias de
despresidencialización de la administración pública en Chile, 1886-1889

História Unisinos, vol. 23, núm. 2, 2019, Mayo-, pp. 231-241

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Brasil

DOI: <https://doi.org/10.4013/hist.2019.232.08>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=579865456009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Contra la presidencialización de la administración pública. La posición de la oposición sobre los esfuerzos de reformas administrativas en Chile, 1886-1889

Against the presidentialization of public administration. The opposition's
stance on administrative reform efforts in Chile, 1886-1889

Diego Barría Traverso¹

diego.barria@usach.cl

Resumen: El artículo analiza la discusión política sobre una serie de reformas a la administración pública chilena impulsadas por el Presidente José Manuel Balmaceda, entre 1886 y 1889. En específico, a partir de la revisión de discusiones parlamentarias y la prensa de la época, se analiza cuál era, según la oposición, el tipo de relación que el Presidente de la República debía tener con la administración pública. El texto concluye que existía un rechazo a la capacidad del Presidente de dirigir el aparato administrativo y usarlo como un recurso político, para así controlar a la sociedad. Por ello, la oposición intentó promover un tipo de relación entre el Presidente de la República y la administración pública que neutralizara la posibilidad de contar con un Estado capaz de imponerse sobre la sociedad.

Palabras clave: administración pública, reforma administrativa, burocracia, Chile, siglo XIX.

Abstract: This paper aims to study the political debate with regard to a number of reforms of the Chilean public administration promoted by Chilean President José Manuel Balmaceda between 1886 and 1889. Based on a review of both Congressional records and news articles of the mentioned period, the paper analyzes the political discourse of the opposition with reference to the type of institutional relationship that the President of the Republic should have with the public administration. The article concludes that, due to the rejection of the President's ability to direct the administrative apparatus and use it as a political resource to control society as a whole, the opposition promoted an alternative vision in order to constrain the state's coercive capacity.

Keywords: public administration, administrative reform, bureaucracy, Chile, 19th century.

Introducción

¹ Universidad de Santiago de Chile.
Departamento de Gestión y Políticas
Públicas, Facultad de Administración
y Economía. Avenida Libertador Bernardo O'Higgins, 3363. Estación Central,
9170022 Santiago, Chile.

Durante el gobierno de José Manuel Balmaceda (1886-1891), se desarrolló un ambicioso esfuerzo por reformar gran parte de la administración pública chilena. Hacia 1889, *El Ferrocarril*, el principal periódico de la época, destacaba la "fecunda labor administrativa" del gobierno y señalaba que Balmaceda había

impuesto “la discreción y la cordura como normas del gobierno de Chile” (citado en Sagredo, 2001, p. 422). La reforma administrativa era uno de los principales objetivos de Balmaceda. En su primer discurso frente al Congreso Pleno, con motivo del inicio del trabajo legislativo, el 1º de junio de 1887, declaró estar preparando proyectos en materia ferroviaria y educacional, además de anunciar reformas judiciales, en el ramo de Guerra y Marina y en el ámbito municipal. En estos esfuerzos, Balmaceda contó con el apoyo de la mayoría del Congreso. Durante este período, hubieron momentos de reforma. En el primero (1886-1889), el gobierno buscó adecuar la estructura administrativa a un contexto social cambiante (Barría, 2018a). Para ello, se reorganizaron servicios públicos ya existentes y se crearon nuevas oficinas, para abordar nuevos problemas sociales. Las únicas excepciones fueron la reforma municipal de 1887, que tuvo un carácter político, pues se intentaba separar a las municipalidades de la esfera de influencia del Presidente de la República, y la ley de incompatibilidades de 1888, que buscó sacar del Congreso a empleados públicos, dependientes del Ejecutivo. Lo que se impuso en la mayoría de las reformas fue una lógica de parche; el objetivo era reformar para responder a los problemas administrativos existentes, pero sin alterar el esquema institucional (Barria, 2015). Desde 1889, la radicalización del conflicto entre Balmaceda y la oposición llevó a que la discusión sobre reformas girara hacia una reconstitución completa del esquema institucional. Tanto gobierno como oposición levantaron su paquete de reforma, con propósitos distintos (Barria, 2018b, en prensa).

El principal grupo que se opuso a las reformas que Balmaceda impulsó, en las dos etapas antes mencionadas, fue el Partido Conservador. Las críticas que Zorobabel Rodríguez, diputado conservador, levantaba hacia 1888 contra el gobierno permiten entender la postura conservadora. Haciendo una evaluación de los dos primeros años de Balmaceda señalaba que “[...] ya nota todo el mundo un desorden administrativo, una tendencia al absolutismo presidencial que contrista los ánimos [...]. Algunos sectores, como los llamados liberales sueltos y el Partido Nacional, también mostraron cierto rechazo a las reformas del Presidente. Eduardo Mac Clure, diputado nacional, planteó en 1888:

Casi no haga cargo al Presidente que así ejerce este poder omnímodo que se deja sentir en todos los actos de la administración pública, pues no hay alma bastante bien templada que, llegando a las alturas, sea capaz de mantener severa e inquebrantable la integridad de sus principios ante la postración de los partidos y de los hombres (citados en Yrarrázaval, 1940 [I]: 389, 395).

Un activo debate sobre el rol de la administración pública y su relación con el Presidente de la República fue algo nuevo que surgió en la década de 1880. No obstante, hasta hace poco, esta cuestión no ha sido considerada en el estudio del siglo XIX chileno. Como se muestra en la segunda sección, la literatura indica que lo que caracterizó a la política chilena durante la segunda mitad de ese siglo fue el choque entre el Congreso y el Presidente de la República. La institución presidencial era abiertamente combatida por los partidos, debido a su “omnipotencia”, plasmada, entre otras cosas, en la intervención electoral. Sobre eso, ya existen estudios bastante completos (véase, por ejemplo, Yrarrázaval, 1940 [I]; Sagredo 2001; San Francisco, 2007a). Incluso, no es extraño encontrar interpretaciones que consideran atributos de personalidad de los presidentes para explicar esta tensión.

No es común encontrar trabajos que se pregunten si el aparato administrativo del Estado fue un factor relevante para la generación de este conflicto. Ello, muy posiblemente, ocurre porque, durante gran parte del siglo XIX, la estructura administrativa del Estado chileno estuvo conformada por un grupo reducido de funcionarios y servicios públicos. La forma de organización burocrática se había desarrollado en el ámbito ministerial y en algunos servicios públicos, pero no alcanzaba a todo el Estado (véase López, 2015). Sin embargo, a mediados de la década de 1880, esta situación cambió. Tras la guerra del Pacífico, el Estado pasó a controlar los impuestos por la exportación del salitre, se desarrolló una reforma administrativa de gran extensión (Barria, 2015, 2018a), y las políticas económicas comenzaron a ser fuente de conflicto entre grupos políticos (O'Brien, 1982; Zeitlin, 1984). El Estado se hizo más visible en la vida de las personas. Tras las leyes laicas, aprobadas entre 1883 y 1884, los nacimientos debían ser registrados ante el Estado, lo mismo que las defunciones y los entierros; la acción estatal intentó controlar la expansión del cólera, incluso cerrando caminos y pasos fronterizos; la mayoría de las líneas férreas eran públicas, al igual que el tendido telegráfico; y la mejora de las condiciones de ciudades, como Santiago, fue un esfuerzo estatal. De igual forma, por las manos de los congresistas pasaban, año a año, proyectos que buscaban reformar servicios públicos, además de la ley de presupuestos. Por último, ya era claro que el Estado era el encargado de administrar la riqueza salitrera, por lo que cualquier expectativa económica de los actores de la época debía tener en cuenta las estructuras y políticas estatales (Barria, 2013).

¿Afectó esta nueva situación estatal la relación entre los partidos y el Presidente de la República? ¿Tuvo incidencia el cambio en la estructura administrativa del Estado en la creciente conflictividad política en el Chile de

la década de 1880? ¿Desarrollaron los partidos estrategias para incidir en el proceso de rediseño del Estado en curso durante esa década? Estas preguntas cobran relevancia si se considera que, paralelamente a la reforma del aparato administrativo del Estado, estalló una guerra civil que, en 1891, enfrentó al Ejecutivo con un sector mayoritario del Congreso Nacional. Como se muestra en la siguiente sección, generalmente, el factor administrativo no es considerado como una fuente de conflicto político, aunque un grupo minoritario de trabajos sí ha alertado, de forma exploratoria, sobre esta cuestión.

A continuación, se abordan las preguntas antes mencionadas. En específico, se analiza la postura que tomó la oposición al presidente José Manuel Balmaceda, principalmente conservadores y liberales sueltos, a la hora de criticar diversas iniciativas de reforma administrativa. Para ello, se trabaja con dos tipos de fuentes. El primero es un conjunto de discusiones desarrolladas en la Cámara de Diputados y el Senado, principalmente entre 1887 y 1888 (a las que se suman otras de 1892), en torno a varias reformas administrativas promovidas por el gobierno de Balmaceda. Las sesiones parlamentarias son una fuente relevante, pues permiten identificar actores y argumentos en torno a Balmaceda y las reformas que impulsó. El segundo conjunto de fuentes son periódicos. En específico, se seleccionaron cuatro periódicos de propiedad de políticos de oposición y uno que se caracterizó por su independencia. Los medios opositores utilizados son: *El Estandarte Católico*, medio de la Iglesia Católica, *El Independiente*, propiedad del conservador Manuel José Irarrázaval, *La Época*, cuyo dueño era el monttvarista Agustín Edwards, y *La Libertad Electoral*, del liberal suelto Eduardo Matte. A ellos se agregó el principal medio independiente de la época, *El Ferrocarril* (San Francisco, 2004: 186). A continuación, a partir de la revisión de estas fuentes, se discute cuál fue el rol que la oposición, desde una perspectiva normativa, le atribuía al Presidente de la República en sus relaciones con la administración pública. El artículo muestra que el rechazo a la figura del Presidente de la República y al Estado se sustentaba en el hecho que, para conservadores y liberales sueltos, la existencia de un Jefe de Estado capaz de controlar el aparato administrativo y usarlo como un recurso político era una situación no deseada. Incluso más, estos sectores veían con preocupación la posibilidad que el Ejecutivo pudiera lograr ciertos niveles de autonomía frente a los sectores sociales representados en el Congreso. En el caso de los conservadores, esta actitud apareció tras la exclusión parlamentaria que comenzaron a sufrir en 1873, fecha en la que dejaron de ser favorecidos por la intervención electoral (Valenzuela, 1985; Serrano, 2000, p. 125). Un contexto de reforma administrativa permitió a este grupo combatir al Presidente de la República, buscando

hacer de la administración pública un espacio autónomo del Jefe de Estado. Esta estrategia era posible porque algunos rasgos propios de la burocracia, como el que los funcionarios sean nombrados y promovidos en base al mérito, que tengan a su cargo solamente la ejecución de medidas decididas en el ámbito político, y que no se involucren en cuestiones políticas, son fundamentales para lograr separar la administración del ciclo político, asegurando su neutralidad respecto a él. De igual forma, la especialización del personal administrativo puede llevar a una fragmentación del servicio civil y una redistribución de poder entre Ejecutivo y Congreso, aumentando el control que el segundo tiene sobre la administración pública (Overeem, 2005).

El artículo tiene la siguiente estructura. La siguiente sección analiza las principales perspectivas interpretativas de la guerra civil de 1891, y explica cuál es el aporte de considerar el crecimiento del aparato administrativo como una fuente de conflicto. La tercera parte analiza los esfuerzos desarrollados por diversos sectores opositores a Balmaceda, para despresidenciar la administración pública chilena de la época. La sección final presenta las conclusiones del trabajo.

Crecimiento burocrático y conflicto político en el Chile de la década de 1880

Durante gran parte del siglo XIX chileno, existió un conflicto en torno al autoritarismo presidencial. Tras las disputas entre liberales y sectores conservadores durante la década de 1820, los últimos vencieron e impusieron un orden institucional. En la década de 1830 se conformó lo que Mario Góngora llamó el régimen portaliano: un Estado autoritario que recibió el apoyo de una aristocracia que buscaba preservar el orden social (Góngora, 1981, p. 15-16; Jocelyn-Holt, 1999). La constitución de 1833 creó un Poder Ejecutivo con amplias facultades para controlar la política y la sociedad. Este esquema institucional devino en un autoritarismo presidencial, que paulatinamente comenzó a ser combatido por un amplio espectro de partidos políticos, contrarios a la "omnipotencia" del Jefe de Estado, plasmada, entre otras cosas, en la intervención electoral (véase Yrarrázaval, 1940 [I] [II]; San Francisco, 2007). Durante la década de 1850 se reconfiguró un sistema con diversos partidos (Valenzuela y Valenzuela, 1983). En 1858, se conformó una alianza política contraria al poder presidencial, la Fusión Liberal-Conservadora. A partir de 1861, se impulsaron diversas reformas constitucionales y se instauraron prácticas políticas de corte parlamentario (interpelaciones a ministerios y condicionamiento en la aprobación de leyes periódicas). Con ello, se buscó au-

mentar el control parlamentario sobre el Presidente de la República (Heise, 1974; Jocelyn-Holt, 2008). En 1873, la Fusión se quebró. Los conservadores salieron del gobierno y comenzaron a actuar como una oposición que, con un discurso liberal, intentó controlar al Ejecutivo (véase Serрано, 2000). En tanto, un amplio sector liberal comenzó a acostumbrarse a las prerrogativas presidenciales, a tal punto que, en la década de 1880, tanto Domingo Santa María (1881-1886) como José Manuel Balmaceda defendieron la acción del Ejecutivo en diversos ámbitos sociales.

El 18 de septiembre de 1886, asumió la presidencia José Manuel Balmaceda. Al llegar al palacio de gobierno, prometió gobernar junto a la “gran familia liberal”. El anhelo, en la práctica, era difícil de lograr, ya que el liberalismo chileno estaba dividido en una serie de grupos que tenían complicadas relaciones entre ellos. Por una parte, se encontraban los liberales de gobierno, un grupo mayoritario que, desde la década de 1870, estuvo constantemente prestando apoyo a los diferentes presidentes. Por otro lado, estaban los liberales sueltos o disidentes, quienes fueron gobierno con Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), y cuya principal característica fue presentarse más doctrinarios y desconfiados de la autoridad presidencial que los liberales de gobierno. A la vez, existía un tercer grupo, conocido como liberales mocetones o nacionalizados, quienes eran apodados de esta última forma por su cercanía con el Partido Nacional. Los nacionales, por su parte, surgieron de la división del viejo núcleo conservador y, en un inicio, se caracterizaron por ser presidencialistas. Con posterioridad, subsistieron como un partido que agrupó a sectores cercanos al expresidente Manuel Montt (1851-1861) y su Ministro del Interior, Antonio Varas. Entre ellos destacaban banqueros, como Agustín Edwards, además de conspicuos comerciantes, como José Besa. Finalmente, en esta familia liberal se encontraban los radicales, quienes surgieron en 1863 como un sector que radicalizó sus posturas liberales doctrinarias (Salas Edwards, 1925 [I], p. 133-134, 169). En la práctica, Balmaceda logró gobernar entre 1886 y 1888 con participación ministerial de gran parte de estos grupos. No obstante, dados los problemas entre diversos sectores, en 1888 se apoyó únicamente con su sector más cercano. Entre 1889 y 1890 enfrentó a una oposición conformada por conservadores, a los que paulatinamente se fueron sumando los otros sectores liberales. La tensión política aumentó a tal nivel que en 1891 los principales líderes del Congreso, apoyados por la Armada, se enfrentaron al Presidente de la República, apoyado por el Ejército. El conflicto inició en enero. La oposición instaló un gobierno paralelo en la ciudad de Iquique, al norte de Chile, y desde marzo comenzó a avanzar hacia la zona central. En agosto, el bando opositor venció militarmente a las fuerzas de Balmaceda, quien entregó el poder al general

Manuel Baquedano y se asiló en la Legación Argentina, hasta el 18 de septiembre de 1891. Ese día, en el que terminaba su período presidencial, Balmaceda se suicidó, dejando un testamento político.

La guerra civil de 1891 ha sido explicada por dos perspectivas excluyentes entre sí, una política y otra económica. La perspectiva política se divide entre las miradas constitucionales (de corto plazo) y las que se enfocan en el desarrollo de un proceso de largo plazo de la lucha de la élite contra el autoritarismo presidencial impuesto en la década de 1830. Tras el conflicto, los actores intervenientes intentaron explicar las violaciones a la constitución del bando contrario (Blakemore, 1965). Con posterioridad, la perspectiva constitucional se fue abriendo a miradas menos jurídicas. Ricardo Salas Edwards planteó que el conflicto fue fruto del choque de dos interpretaciones distintas de la constitución de 1833, la balmacedista, que hacía una lectura literal de la carta fundamental, y la congresista, que se basaba en las prácticas políticas propias del siglo XIX (Salas Edwards, 1925). Alberto Edwards Vives abandonó la cuestión constitucional, para plantear que el desarrollo de la política chilena del siglo XIX se explica por el hecho que la aristocracia fue hostil a la autoridad (Edwards Vives, 1928). En su opinión, tanto liberales como conservadores veían al poder estatal como su enemigo. Esta tesis fue aceptada, con posterioridad, por Yrarrázaval, quien centró su atención en la cuestión de la lucha por la libertad electoral (Yrarrázaval, 1940), por Francisco Encina y por Mario Góngora. Para Góngora, en 1891 se terminó el ideal “portaliano” de un gobierno autoritario, aceptado en la década de 1830 por la aristocracia para mantener el orden social (Blakemore, 1965; Góngora, 1981). En la misma línea, Julio Heise ha planteado que la lucha contra el autoritarismo se llevó adelante a través de prácticas parlamentarias que permitían controlar al Ejecutivo. En su opinión, la guerra ocurrió porque Balmaceda rechazó esas costumbres políticas (Heise, 1974).

Por su parte, la perspectiva económica se divide entre quienes han mirado el conflicto como resultado de la acción del imperialismo inglés y quienes han dado preponderancia a los conflictos dentro de la élite chilena. La influencia del imperialismo inglés ya fue insinuada en la época del conflicto (Subercaseaux, 1997). En 1948, Osgood Hardy publicó un artículo académico con el cual se inició la perspectiva económica en el campo universitario (Blakemore, 1965). Con posterioridad, Jobet (1951), Ramírez Necochea (1969) y Vitale (1993) destacaron que la guerra fue dirigida por sectores económicos nacionales y extranjeros, afectados por las políticas de Balmaceda. O'Brien (1982) y Zeitlin (1984) afirman que la guerra ocurrió porque las políticas de Balmaceda afectaron de forma desigual a diversas fracciones de la clase dominante

chilena. En opinión de ambos, los esfuerzos del Presidente por intervenir en el mercado del salitre afectaban a los banqueros, dependientes de esa industria. De igual forma, consideran que los grandes agricultores se vieron perjudicados. Por lo mismo, ambas fracciones avanzaron hacia el derrocamiento del mandatario (O'Brien, 1982).

Aunque ambas perspectivas consideran cuestiones relacionadas con la institucionalidad estatal (constitución, régimen político y prácticas de los actores, en el caso de la primera, y políticas económicas, en la segunda), ninguna explora una cuestión relevante en la década de 1880: los cambios en la estructura de la administración del Estado. Durante la primera parte del siglo XIX, se formó un pequeño cuerpo de funcionarios celoso de sus prerrogativas (Jocelyn-Holt, 2008, p. 443). Aunque con insistencia se criticaba el nepotismo, los peculados y el aumento de la burocracia (Góngora, 1981, p. 19), el aparato estatal administrativo era pequeño y existía un control de la clase dominante (Jocelyn-Holt, 1993, p. 30-32). De esta forma, la administración estatal no era un tema que provocara grandes discusiones. Sin embargo, en la década de 1880 se reformó un número importante de agencias, siguiendo un patrón burocrático (Barría, 2015, 2018a). Igualmente, el Estado comenzó a ejercer funciones de regulación del mercado (Montt, 2004) y a intervenir en el ámbito social. Por ejemplo, en relación al combate a la viruela en el Chile de 1880, los actores políticos se daban cuenta que el Estado estaba adquiriendo la capacidad de regular por sí mismo la vida social, de dirigir el desarrollo del país e incluso de reprimir a la élite (Sater, 2003; Letelier, 1891). En ese contexto, el caso chileno es concordante con literatura internacional, que muestra que el Estado y sus instituciones son un foco de tensión y lucha entre los actores políticos (Tilly, 1990). De hecho, al ser quien decide e implementa políticas públicas (Skocpol, 1985, p. 21-27), la acción estatal divide y genera una lucha por el control de las estructuras, agendas y políticas (Gold, Lo y Wrigley, 1999: 54; Prechel, 1990: 664). Asimismo, el Estado es un terreno institucional asimétrico (Jessop, 2007, p. 31, 59), que genera efectos diferenciados entre diversos grupos sociales, incluso dentro de una misma clase social (Poulantzas, 1978). Por ello, el control sobre el Estado es un objetivo político estratégico (Therborn, 1978, p. 151; Szymanski, 1978, p. 21).

Tras su triunfo sobre Perú y Bolivia en la Guerra del Pacífico (1879-1884), Chile anexó dos provincias que le permitieron controlar el mercado mundial del salitre. De acuerdo con O'Brien, el Estado chileno se constituyó en el encargado de conectar la industria del salitre con la economía nacional, al ser el receptor de los frutos del *boom* salitrero a través de los impuestos de exportación. Esto, en su opinión, generó una presión por el control del Estado,

la cual fue resuelta en la guerra civil de 1891 (O'Brien, 1982, p. 143-146). Por su parte, Jocelyn-Holt sugiere que la guerra civil de 1891 fue fruto del rechazo de la élite al rol que Balmaceda le dio al Estado, esto es, convertirlo en un actor central para manejar esa complejidad social. En su opinión, la élite "se apoderó del Estado a fin de seguir manteniéndolo débil, y lo convirtió en un mero instrumento de clase" (Jocelyn-Holt, 1993, p. 30-32). María Angélica Illanes, por su parte, ha planteado que los sectores aristocráticos, principalmente conservadores, comenzaron a ver con desconfianza al Estado, pues este devino desde "[...] un ente 'instrumental' al servicio de una clase, en un ente 'técnico' al servicio de una 'nación' [...]. Ello llevó al conservadurismo a levantar

[...] un discurso maximalista, es decir, anti-Estado. Lo que los conservadores buscaron fue instalar la idea de autonomía social, a través de un programa de cambio de régimen político materializado en la Ley de Comuna Autónoma de 1891, que buscaba disolver al Estado y dejar el poder en las comunas, en tanto espacios controlados por los dueños de la tierra (Illanes, 2003, p. 401).

Como se muestra en las siguientes secciones, esa visión contraria al rol del Estado no fue una respuesta a la coyuntura de crisis que vivió Chile entre 1890 y 1891, ni a los rasgos autoritarios de Balmaceda. Al contrario, respondía a un conflicto más profundo en torno al nuevo papel que el Estado comenzó a jugar en la década de 1880. Esto se hizo evidente, incluso, en los primeros años del gobierno de Balmaceda, en los que el mandatario contaba con una favorable imagen en la opinión pública, controlaba a una amplia mayoría parlamentaria (Blakemore, 1977, p. 132; Sagredo, 2001, p. 422), y se enfrentaba a una oposición acotada a ciertos grupos, los conservadores y, en menor medida, los llamados liberales sueltos (Yrarrázaval, 1940 [I]). Como se muestra a continuación, fueron precisamente estos sectores los que, no solamente criticaron la oportunidad de las reformas impulsadas por Balmaceda, sino que fueron un paso más allá, mostrándose abiertamente contrarios al crecimiento del aparato administrativo y su control por parte del Presidente de la República. Por ello, promovieron una estrategia de despresidencialización de la administración pública.

Hacia la despresidencialización de la administración pública

En junio de 1887, el conservador *El Independiente* criticó la agenda de reforma administrativa del presidente Balmaceda en los siguientes términos:

[...] Una falsa noción de lo que es la ley y del terreno donde puede ejercer su imperio, viene haciendo que cada día veamos restringirse más y más el círculo inviolable en que la naturaleza quiso que el individuo en sociedad ejerciera sus derechos. Según las teorías aceptadas por el liberalismo, al Estado, armado de la ley, aunque esta sea usurpadora, le es lícito todo; por lo cual no es extraño que muchos de los proyectos presentados ahora al Congreso, como otros anteriores que tienen igual origen, no tengan otro fin que ensanchar más todavía las facultades del Estado con perjuicio y usurpación de las que la naturaleza ha dado al individuo para vivir, desarrollarse y progresar. Al paso que se camina, el Estado, armado de la ley, llegará pronto a ser en Chile el dispensador único de toda luz y de todo bien.

Continuaba, señalando que la experiencia “[...] nos enseña que a menudo el Gobierno, lejos de ser *la razón pública en acción*, suele ser el gran causante de males que el Congreso debe prever y corregir” (*El Independiente*, 14 de junio de 1887). Ante la decisión del gobierno de marchar hacia la “[...] reforma de nuestro modo de ser administrativo, introduciendo en él reformas que lo alteran sustancialmente [...]”, los conservadores consideraban que no bastaba que se presentara una serie de proyectos. Al contrario, consideraban necesario introducir reformas adecuadas a las necesidades existentes y que, efectivamente, significaran una mejora, “[...] además de consultar la libertad a que todos tenemos derecho y que todos imperiosamente reclamamos, sean practicables atendida nuestra situación financiera” (*El Independiente*, 16 de agosto de 1887).

A partir de estas ideas, los opositores a las reformas administrativas buscaron incorporar mecanismos que amigararan la influencia presidencial sobre la administración.

Rechazo a las atribuciones presidenciales e impulso de la despresidencialización de la administración pública

En la discusión de varios proyectos, como el que creó el Tribunal de Cuentas en enero de 1888 o la reforma ministerial de 1887, algunos parlamentarios de oposición creyeron ver ciertos riesgos de que el Presidente de la República obtuviera a su favor facultades que correspondían a otros poderes del Estado. Sus alegatos se fundaban en el principio de separación de los poderes. En él veían un instrumento de carácter liberal para evitar la concentración de poderes por parte de un poder del Estado en desmedro de otros.

El diagnóstico generalizado de los opositores a la figura del Presidente de la República destacaba que este absorbía todos los poderes y la capacidad de iniciativa en el ámbito nacional. Según estas voces, el Ejecutivo inhibía a la sociedad de actuar por sí misma. Estas críticas se concentraban, principalmente, en la situación de los municipios. La primera ley municipal, dictada en 1854, sentó las bases para el control de estas corporaciones por parte del Ejecutivo. En 1860, se reformó la ley, pero sin alterar la tutela del Ejecutivo. En 1867, 1875, 1877, 1882 y 1885, se intentó, sin éxito, terminar con esa situación (Barría, 2018b; Illanes, 2003). En 1887, en el contexto de una discusión de reforma municipal, las críticas al peso presidencial en los municipios se hicieron presentes. El senador Eulogio Altamirano, liberal suelto con pasado en el Partido Conservador, acusó al Jefe de Estado de inmiscuirse en los “más nimios asuntos”. Dado que el Presidente tenía la facultad de nombrar a gobernadores y subdelegados (encargados de presidir los municipios), Altamirano afirmaba que en estos cuerpos no valía la pena “[...] hacer esfuerzos para alcanzar un puesto en el Municipio, puesto que allí ni se gobierna, ni se administra, ni se hace justicia: todo está reservado al Presidente de la República” (Cámara de Senadores, 36^a sesión ordinaria, 1º de septiembre de 1887, p. 361).

Para el conservadurismo, así como para los sectores liberales que no participaban del núcleo más cercano a Balmaceda, el Estado debía cumplir funciones limitadas, especialmente las relativas a combatir males sociales, como los desórdenes o la violencia que amenazaba el orden social. Incluso, los conservadores veían al gobierno como uno más de los males sociales. Por ello, según *El Estandarte Católico*, el Estado

[...] no debe intervenir en las leyes del movimiento social [...] su función es seguir el siglo (el desarrollo de la idea) y de ningún modo intentar dirigirlo [...] e importa restringir su dominio restringiendo cuanto se pueda el círculo de acción del Estado (*El Estandarte Católico*, 27 de julio de 1887).

Para el conservadurismo, no era posible “[...] aumentar ni un ápice las facultades, ya excesivas y exorbitantes de que dispone el Poder Ejecutivo”. El límite a esas capacidades debía lograrse a través del Congreso, cuya función era vigilar que el Ejecutivo no excediera los límites impuestos en la constitución (*El Estandarte Católico*, 15 de julio de 1887).

La resistencia a un aumento de atribuciones presidenciales llegó a tal punto que se enfocó en cuestiones aparentemente sin importancia, pero que para la oposición tenían implicancias en el nivel de poder en manos del Eje-

utivo. Un ejemplo se encuentra en el rechazo expresado por *La Libertad Electoral* a que el Jefe de Estado llamara a un concurso público para adquirir una serie de muebles para su secretaría, pues señalaban que tal Secretaría de la Presidencia no era una institución existente en el marco legal (*La Libertad Electoral*, 11 de octubre de 1886). En una línea similar, los conservadores se opusieron a la contratación de empleados de apoyo para el Presidente, pues él debía actuar a través de sus ministros (Cámara de Diputados, 6^a sesión ordinaria, 16 de junio de 1887, p. 95).

La lucha contra el aumento de las facultades presidenciales se centró también en la relación entre el Congreso y el Ejecutivo. Un grupo de parlamentarios combatió un artículo, incluido en el proyecto de reorganización ministerial de 1887, que autorizaba al subsecretario a asistir a las sesiones del Congreso. Este rechazo se fundaba en que esto podría afectar las capacidades de los parlamentarios para controlar la marcha del Ejecutivo a través de los ministros (Barría, 2008, p. 33). También hubo oposición a medidas que, de acuerdo a parlamentarios conservadores, llevaban al Ejecutivo a inmiscuirse en funciones judiciales. Para el diputado conservador Juan Nepomuceno Parga, el Tribunal de Cuentas no podía ser un servicio público dependiente del Ejecutivo, pues el marco legal no autorizaba al Presidente de la República a ejercer funciones judiciales (Cámara de Diputados, 42^a sesión extraordinaria, 3 de enero de 1888, p. 709).

Los ejemplos hasta aquí presentados muestran que, durante la segunda mitad del siglo XIX, hubo un esfuerzo constante del Congreso por evitar el aumento del rango de acción del Ejecutivo a esferas de otros poderes del Estado. En la década de 1880, surgieron situaciones que llevaron a que este debate entrara a nuevos terrenos (Barría, 2018a). El primer caso, y quizás el más claro, es el de la salud pública (Sater, 2003). Desde comienzos de la década, se discutió un proyecto que buscaba instaurar la vacunación obligatoria para la viruela. En el Senado el debate giraba en torno a la voluntariedad de la misma y la posibilidad de exigirla como requisito para optar a beneficios entregados por el Estado, como el ingreso a las escuelas públicas (*El Independiente*, 21 de julio de 1886). Ni conservadores ni liberales sueltos estaban dispuestos a permitir que el Estado pudiera obligar a la población a vacunarse. Los conservadores consideraban inaceptable que se pudieran imponer decisiones a los ciudadanos (*El Independiente*, 21 de julio de 1886), mientras los liberales sueltos consideraban imprudente permitir que el Jefe de Estado, a través de sus agentes, pudiera entrar a los hogares para contabilizar los vacunados y castigar a los infractores de la ley (*La Libertad Electoral*, 16 de julio de 1886). Sin embargo, ante la rapidez de propagación y la magnitud de la epidemia del cólera, a finales de 1886, las conside-

raciones respecto a la libertad individual dieron paso a la aceptación de la acción estatal en materia de salud. Incluso los sectores más contrarios a la acción estatal debieron apoyar medidas como el cierre de la frontera, tomadas por el gobierno de Balmaceda para evitar el ingreso de la enfermedad a Chile desde Argentina (*El Independiente*, 5 de diciembre de 1886; 10 de diciembre de 1886). No obstante, esto parece haber sido coyuntural, pues en los años siguientes el conservadurismo continuó rechazando que el Presidente de la República fuese facultado para tomar medidas necesarias para controlar problemas de salud (*El Independiente*, 24 de diciembre de 1886; 24 de junio de 1887; *La Libertad Electoral*, 17 de diciembre de 1886).

Otro sector que tuvo un impulso en la era de Balmaceda, y que estuvo bajo la atenta mirada de la oposición, fue el de las obras públicas. En este campo surgió una polémica a raíz de un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, el cual facultaba al Presidente de la República a entregar, con acuerdo del Consejo de Estado, concesiones de ferrocarriles a vapor, telégrafos y teléfonos a particulares que cumplieran una serie de requisitos establecidos por el mismo proyecto. El conservadurismo calificó de inconstitucional el proyecto, toda vez que la concesión era materia de ley. De igual forma, se criticó que el Presidente de la República se convirtiera en juez de las disputas derivadas de las expropiaciones requeridas para impulsar los proyectos concedidos. Según los conservadores, el Jefe de Estado ejercería tanto funciones legislativas como judiciales. Peor aún, señalaba *El Independiente* que, de aprobarse tal proyecto, todo pasaría a ser expropiable mediante decreto (*El Independiente*, 7 de julio de 1887; 13 de julio de 1887).

Frente a situaciones como las descritas, la oposición promovió una visión alternativa de reformas administrativas que, en la práctica, buscó que una serie de oficinas públicas dejara de depender del Ejecutivo. En este punto, los conservadores propiciaron desde finales de 1888 un proyecto de municipalización (Illanes, 2003). El conservadurismo concebía al municipio como un espacio no estatal, en el cual la voluntad de la sociedad local se reunía libremente. Por lo mismo, preferían que los nuevos servicios administrativos fueran puestos bajo el dominio municipal. Por ejemplo, tanto conservadores como liberales sueltos recordaron que la beneficencia era, según la constitución, una competencia municipal (*La Libertad Electoral*, 26 de enero de 1889). Este argumento también fue utilizado en otros proyectos, como el que creaba el Consejo Superior de Higiene (*El Independiente*, 15 de septiembre de 1882), el que organizaba el Servicio de Vacuna (*La Libertad Electoral*, 22 de junio de 1887) y la reorganización ministerial. En este último, los conservadores rechazaron que el Ministerio del Interior quedara a cargo de la beneficencia y los cementerios (Barría, 2008, p. 31).

Otra alternativa de despresidencialización manejada por la oposición fue darle un carácter judicial a una serie de servicios públicos. Como se mostró anteriormente, el proyecto de ley de creación del Tribunal de Cuentas fue parcialmente combatido por los conservadores. El diputado Parga manifestó que, en su opinión, lo más aconsejable era que el Tribunal de Cuentas quedara bajo el control del Poder Judicial (Cámara de Diputados, 42^a sesión extraordinaria, 3 de enero de 1888, p. 710-711). En el caso del Registro Civil ocurrió algo similar. La ley que creó el servicio estableció que, en una primera oportunidad, los oficiales serían nombrados por el Presidente de la República a partir de una terna propuesta por el Consejo de Estado. En los años siguientes, el Presidente de la República continuó nombrando a los primeros oficiales en aquellos territorios en los que se creaba una nueva circunscripción del servicio. Esta práctica fue condenada por la oposición, pues consideraba que la creación de circunscripciones a través de la ley de presupuestos no podía implicar un cambio de la ley orgánica del servicio. Según *La Libertad Electoral*, el Registro Civil debía depender por completo del Poder Judicial, tal como, en su opinión, lo determinaba la normativa (*La Libertad Electoral*, 21 de octubre de 1887).

El combate a la organización administrativa vía decreto

Durante gran parte del siglo XIX, se dio una relación entre ley y decreto que funcionó de la siguiente forma. En las leyes de presupuestos, se definían fondos para crear nuevos servicios que, con posterioridad, eran organizados por decreto. Como destacó alguna vez Valentín Letelier, diversos servicios, como Correos y Telégrafos, los ferrocarriles, el Cuerpo de Ingenieros Civiles, la Oficina Estadística, o la Oficina Hidrográfica, siguieron este camino (Letelier, 1917, p. 489-490; 1940, p. 90). Así, el gobierno creaba servicios públicos sin consultar al Congreso.

Durante la década de 1880, se inició un debate en torno a esta práctica. En la constitución de 1833 existían dos artículos que fueron utilizados tanto por el gobierno como por la oposición para legitimar y condenar, respectivamente, esta modalidad de creación y organización de los servicios públicos. La normativa constitucional estableció que solamente mediante una ley era posible “Crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones [...]” (Artículo 31, número 10, Constitución de 1833). A la vez, entregaba al Jefe de Estado la atribución especial de “Espedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes” (Artículo 82, número 2, Constitución de 1833).

Balmaceda utilizó esta modalidad en 1887, para crear la Delegación Fiscal Salitrera, y en 1889, para instaurar la Dirección General de Prisiones, el Consejo Superior de Higiene y el Instituto Pedagógico. En 1890, se conformó por la misma vía la Oficina de Tierras y Colonización. Lo interesante de este último caso está en el hecho que el gobierno, en un inicio, intentó crear esta agencia a través de una ley, para decidirse, con posterioridad, por la vía del decreto.

Tanto esta modalidad de creación de oficinas como la organización vía decreto de otros servicios creados por ley fueron una fuente de constante tensión entre el Congreso y el Ejecutivo. Conservadores y liberales sueltos se mostraron reacios a que el Presidente hiciera uso de la potestad reglamentaria en circunstancias en las que, en su opinión, correspondía seguir el camino de la ley. Esta crítica, a pesar de ser compartida por varios sectores políticos, no era unánime. Había quienes, como el senador liberal Pedro Lucio Cuadra, planteaban que los servicios en cuestión no eran creados por decretos, toda vez que antes que ello ocurriera el Congreso había aprobado su existencia al asignarles fondos a través de la ley de presupuestos (Cámara de Senadores, 54^a sesión extraordinaria, 28 de diciembre de 1892, p. 761-764).

Para la oposición, el problema de fondo era que esta práctica de creación de oficina limitaba el control del Congreso sobre el Ejecutivo, permitiendo a este último actuar sin rendir ningún tipo de cuenta a otro poder del Estado. Esta cuestión se hizo explícita durante la discusión de la reorganización de ministerios de 1887. Al respecto, el diputado Tocornal, de afiliación conservadora, criticó la pretensión del Presidente de la República de organizar el trabajo de los ministerios vía reglamento. En su opinión, aceptar esa situación no era posible para parlamentarios que, como él, creían que debían “[...] llenar nuestra misión en estos bancos por nosotros mismos y no por medio de delegaciones”. El punto, según Tocornal, era que la constitución establecía que era la ley, y no el reglamento, el instrumento para crear o suprimir empleos, además de fijar atribuciones de oficinas y funcionarios públicos (Cámara de Diputados, 5^a sesión ordinaria, 14 de junio de 1887, p. 79). Como alternativa al uso de decretos por parte del Presidente de la República, los conservadores propusieron que los reglamentos fuesen dictados por otros actores. Por ejemplo, el proyecto original de creación del Tribunal de Cuentas buscaba darle al Presidente de la República la facultad de establecer los procedimientos de examen y juzgamiento de las cuentas. Los conservadores intentaron, sin éxito, que fuera el Consejo de Estado o el propio Tribunal quienes dictaran el respectivo reglamento (Cámara de Diputados, 39^a sesión extraordinaria, 29 de diciembre de 1887, p. 655).

En 1889, el debate sobre el uso de los decretos se intensificó. La primera alerta se manifestó en enero, a raíz de la organización del Consejo Superior de Higiene. *La Libertad Electoral* criticó que esto fuese hecho vía decreto, sobre todo porque en ese momento había un proyecto sobre la materia en el Congreso. Según este medio:

No es procedimiento correcto suplir con un decreto del Ejecutivo las omisiones o el silencio del legislador sobre materias que deben ser regidas por la ley; y no hay duda alguna de que esta importancia revisten las disposiciones del decreto del 19 del mes en curso.

El medio profundizó en este último punto, manifestando que a través de un decreto era lícito crear agencias o consejos de carácter consultivo. Sin embargo, las funciones de inspección o vigilancia, presentes en el decreto en cuestión, “[...] por lesionar o afectar derechos privados de los ciudadanos, solo pueden emanar de la ley” (*La Libertad Electoral*, 26 de enero de 1889).

Tan sólo tres meses después, el periódico acusó “otra extralimitación” del Ejecutivo, al crear la Dirección General de Prisiones y reorganizar la Inspección General del Salitre a través de decretos. En esta ocasión no solo se planteó la tesis respecto a que la creación de servicios públicos debía ser una cuestión legislativa, sino que además se denunció que el decreto sobre la última de estas agencias excedía los gastos autorizados por el Congreso en la ley de presupuestos (*La Libertad Electoral*, 13 de abril de 1889). Los conservadores se sumaron a la polémica, y a través de *El Independiente* señalaron que el hecho que el decreto hubiese sido utilizado con anterioridad para nombrar empleados y fijarles funciones no era excusa para actuar de esa forma, pues recordaban a las autoridades de gobierno que la costumbre no podía alterar lo establecido por la ley (*El Independiente*, 11 de abril de 1889). *La Época*, por su parte, agregó que en otras circunstancias, como en la dictación de los reglamentos que organizaron el servicio de correo, una ley había autorizado al Presidente de la República a actuar de esa forma, algo inexistente en el caso de la Dirección General de Prisiones (*La Época*, 16 de abril de 1889).

En abril del mismo año, se dictó un decreto para conformar el Instituto Pedagógico. El uso de los decretos como instrumento para crear servicios pasó a ocupar la primera línea del debate político. La ley de presupuestos ya había asignado fondos para la creación del Instituto, y Balmaceda dictó el respectivo decreto de creación de esta institución. Para poner en funcionamiento este centro educativo, el Consejo de Instrucción Pública solicitó a la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile su opinión respecto al plan de estudios que se impartiría en el Instituto. La Facultad contestó que le

extrañaba que se le consultara por un plan de una escuela que carecía de existencia legal (Letelier, 1940, p.38). Aunque este incidente fue solucionado en 1890, los problemas para el Instituto Pedagógico no terminaron (Ciudad, 1989, p. 21-22). Durante 1892, una serie de notas de prensa y debates en el Congreso polemizaron sobre la legalidad y conveniencia del servicio. Mientras profesores del Instituto y otros actores salieron en defensa del centro educativo, el mundo conservador intentó terminar con las instituciones docentes del Estado (Letelier, 1940, p.10-11). En el Senado, el conservador Francisco Ugarte Zenteno propuso eliminar la partida que financiaba al Instituto Pedagógico, pues su constitución vía decreto contravenía la normativa constitucional que determinaba que la creación de destinos y sueldos sólo podía hacerse mediante una ley. Asimismo, Ugarte recordó que la constitución señalaba que todo acto de una autoridad que pasaba a llevar las atribuciones de otra era nulo y carecía de valor alguno (Cámara de Senadores, 53^a sesión extraordinaria, 27 de diciembre de 1892, p. 755).

La persistencia de estas críticas tras la muerte de Balmaceda, así como su surgimiento antes de su gobierno, muestran que el rechazo al uso del decreto no tuvo un carácter coyuntural, sino que respondía a una continua resistencia por parte de diversos sectores a la posibilidad que la estructura administrativa del Estado pudiese crecer sin control del Congreso.

Conclusiones

Al finalizar 1888, el presidente Balmaceda era reconocido por el principal medio de prensa de la época por haber impulsado reformas como la que estableció las incompatibilidades parlamentarias (Barría, 2013). El mismo periódico reconoció a la oposición por haber apoyado proyectos que, a juicio del medio, iban en beneficio del país (*El Ferrocarril*, 30 de diciembre de 1888). Aunque esto da cuenta de un consenso sobre la necesidad de reformar la administración pública, la capacidad de aprobar reformas convivió con una tensión entre los actores políticos en torno al tipo de relación que debía existir entre el Presidente de la República y la administración pública.

En los hechos, el Presidente de la República era quién tenía la capacidad de controlar la vida administrativa del país. Sin embargo, los opositores al llamado autoritarismo presidencial no renunciaron a que fuera el Congreso quién, a través de los ministros, pudiera dirigir los negocios públicos o que, al menos, el Jefe de Estado no fuera el único encargado de esa función. Como se mostró en este artículo, existió un grupo que buscó que el Presidente de la República no fuera el jefe de un Estado que aumentaba tanto su tamaño como sus capacidades coercitivas. Esto, porque veían que la ampliación de un

aparato administrativo a cargo del jefe de Estado podría llevar a una disminución del espacio social no estatal que se intentaba resguardar. El esfuerzo por controlar al Ejecutivo implicaba, además, hacer de la administración pública un ámbito institucional independiente del Presidente de la República. Por lo mismo, tanto conservadores como liberales sueltos se esmeraron en imponer criterios de municipalización o judicialización de los servicios que se iban creando.

Para convertir a la administración en un espacio ajeno al Presidente de la República, era necesario, en primer lugar, limitar la influencia presidencial en el Congreso. Por ello, se impulsaron las incompatibilidades, para hacer del Congreso un cuerpo formado por representantes independientes del Ejecutivo y capaces de ejercer la fiscalización (Barría, 2013). Adicionalmente, se requería radicalizar la diferencia entre las funciones políticas, propias del gobierno, y las administrativas. Esto se materializó en un cuestionamiento a cualquier intento de cambio en el ámbito administrativo que significara un aumento de las facultades presidenciales, incluso aquellas modificaciones de las cuales parecían desprenderse cuestiones nimias, como el permitir al Jefe de Estado comprar muebles para su despacho.

Adicionalmente, este artículo ha mostrado que el aparato administrativo del Estado fue un tema central en el debate político durante la época de Balmaceda. Las características que debían tener las reformas y sus implicancias políticas fueron un foco de disputa entre el gobierno de Balmaceda y quienes se manifestaban contrarios a la existencia de un Estado fuerte y con posibilidades de ser autónomo. Los esfuerzos por explicar el conflicto del Chile de la década de 1880 y su desenlace en la guerra civil de 1891 deben tomar esta cuestión en cuenta. Trabajos recientes han mostrado que, entre 1890 y 1891, tanto el balmacedismo como la oposición ensayaron proyectos de reforma estatal completamente antagónicos (Barría, 2018b, 2018c). Al estudiar el conflicto en torno al rol que debía jugar el aparato administrativo estatal es posible complejizar las interpretaciones de la guerra civil de 1891 que se centran, casi exclusivamente, en el autoritarismo presidencial entendido como intervención electoral, aquellas que destacan los rasgos de personalidad de Balmaceda como detonantes de un conflicto armado y las que consideran únicamente intereses económicos.

Referencias

Fuentes secundarias

BARRÍA, D. 2008. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. *Historia*, 41(1):5-42.

- BARRÍA, D. 2013. *La Autonomía Estatal y la Clase Dominante en el Siglo XIX Chileno: La Guerra Civil de 1891*. Leiden, Países Bajos. Tesis de Doctorado en Historia, Universiteit Leiden.
- BARRÍA, D. 2015. Rasgos Burocráticos en las Reformas Administrativas en el Chile de la Década de 1880. *Historia Crítica*, 56:61-84.
- BARRÍA, D. 2018a. Bureaucratization in a Changing Society: Administrative Reforms in Late Nineteenth Century Chile. *International Journal of Public Administration*, 41(7):562-572.
- BARRÍA, D. 2018b. Municipalization as Debureaucratization: Municipal Reform Movement in Nineteenth Century. *Lex Localis — Journal of Local Self-Government*, 16(1):129-146.
- BARRÍA, D. 2018c. La Reforma Constitucional y Financiera de Balmaceda ante la Crisis Política Chilena, 1890-1891. *Revista Chilena de Derecho*, 45 (3): 571-596.
- BLAKEMORE, H. 1965. The Chilean Revolution of 1891 and its Historiography. *The Hispanic American Historical Review*, XLV(2):393-421.
- BLAKEMORE, H. 1977. *British Nitrates and Chilean Politics. 1886-1896: Balmaceda and North*. London, The Athlone Press, 260 p.
- CIUDAD, M. 1989. *El Instituto Pedagógico y la Educación Laica*. Santiago, Ediciones de la Gran Logia de Chile, 92 p.
- EDWARDS VIVES, A. 1928. *La Fronda Aristocrática en Chile*. Santiago, Imprenta Nacional, 308 p.
- GOLD, D.; LO, C.; WRIGHT, E. 1999. Recientes Desarrollos en la Teoría Marxista del Estado Capitalista. In: H. SONTAG; H. VALECILLOS (eds.), *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. México, Siglo XXI Editores, p. 23-61.
- GÓNGORA, M. 1981. *Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX*. Santiago, Ediciones La Ciudad, 149 p.
- HEISE, J. 1974. *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*. Tomo I. Santiago, Editorial Andrés Bello, 484 p.
- ILLANES, M. 2003. *Chile Des-Centrado: Formación Socioc-Cultural Republicana y Transición Capitalista (1810-1910)*. Santiago, LOM, 499 p.
- JESSOP, B. 2007. *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity, 320 p.
- JOBET, J.C. 1951. *Ensayo Crítico del Desarrollo Económico-Social de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 233 p.
- JOCELYN-HOLT, A. 1993. La Crisis de 1891: Civilización Moderna versus Modernidad Desenfrenada. In: L. ORTEGA (ed.), *La Guerra Civil de 1891: 100 Años Hoy*. Santiago, Universidad de Santiago de Chile, p. 23-35.
- JOCELYN-HOLT, A. 1999. *El Peso de la Noche: Nuestra Frágil Fortaleza Histórica*. Santiago, Planeta, 218 p.
- JOCELYN-HOLT, A. 2008. El Liberalismo Moderado Chileno: Siglo XIX. *Estudios Públicos*, 69:439-485.
- JOIGNANT, A.; GODOY, M.C. 2010. La República Virtuosa: Honor, Desinterés y Vocación en los Debates Parlamentarios sobre las Dietas y los Fueros en Chile (1812-1925). *Atenea*, 502:30-36.
- LETELIER, V. 1891. *La Tiranía y la Revolución: Ó sea, Relaciones de la Administración con las Políticas Estudiadas a la Luz de los Últimos Acontecimientos. Lección Inaugural del Curso de Derecho Administrativo en el Corriente Año*. Santiago, Imprenta Cervantes, 60 p.
- LETELIER, V. 1917. *Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales: Introducción al Estudio del Derecho Público*. Santiago, Hume y Walker, 804 p.
- LETELIER, V. 1940. *El Instituto Pedagógico*. Santiago, Ediciones del Instituto Cultural Germano-Chileno, 76 p.
- LÓPEZ, E. 2015. *El Proceso de Construcción Estatal en Chile: Hacienda Pública y Burocracia (1817-1860)*. Santiago, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 335 p.

- MONTT, S. 2004. Balmaceda y la Nitrate Railways Company: La Primera Gran Controversia Regulatoria en Chile y su Impacto en la Guerra Civil de 1891. *Revista de Derecho Económico*, 13:65-122.
- O'BRIEN, T. 1982. *The Nitrate Industry and Chile's Crucial Transition, 1870-1891*. New York, New York University Press, 211 p.
- OVEREEM, P. 2005. The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2): 311-329.
- POULANTZAS, N. 1978. *Political Power and Social Classes*. London, Verso, 367 p.
- PRECHEL, H. 1990. Steel and the State: Industry Politics and Business Policy Formation, 1940-1989. *American Sociological Review*, 55(5):648-668.
- RAMÍREZ NECOCHEA, H. 1969. *Balmaceda y la Contrarrevolución de 1891*. Santiago, Editorial Universitaria, 257 p.
- SAGREDO, R. 2001. *Vapor al Norte, Tren al Sur: El Viaje Presidencial como Práctica Política en Chile, Siglo XIX*. Santiago, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 577 p.
- SALAS EDWARDS, R. 1925. *Balmaceda y el Parlamentarismo: Un Estudio de Psicología Política Chilena*. 2 tomos. Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Universo.
- SAN FRANCISCO, A. 2004. Las Batallas de la Pluma: La Prensa y el Odio Político en Chile en el Preludio de la Guerra Civil de 1891. In: A. SOTO (ed.), *Historia de la Prensa Chilena del Siglo XIX: Entre Tintas y Plumas*. Santiago, Universidad de Los Andes, p. 179-214.
- SAN FRANCISCO, A. 2007. Apogeo y Decadencia del Presidente de la República: El caso de José Manuel Balmaceda, 1886-1891. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, LXXIII(116):439-467.
- SATER, W. 2003. The Politics of Public Health: Smallpox in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 35(3):513-543.
- SERRANO, S. 2000. La Estrategia Conservadora y la Consolidación del Orden Liberal en Chile, 1860-1890. In: M. CARMAGNANI (ed.), *Constitucionalismo y Orden Liberal: América Latina 1850-1920*. Torino, Otto Editore, p. 121-154.
- SKOCPOL, T. 1985. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: P. EVANS; D. RUESCHEMEYER; T. SKOCPOL (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 3-37.
- SUBERCASEAUX, B. 1997. *Historia de las Ideas y la Cultura en Chile: Tomo II: Fin de Siglo: La Época de Balmaceda*. Santiago, Editorial Universitaria, 253 p.
- SZYMANSKI, A. 1978. *The Capitalist State and Politics of Class*. Cambridge, Winthrop Publishers, 333 p.
- THERBORN, G. 1978. *What Does the Ruling Class Do When It Rules? State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism, and Socialism*. London, NLB, 290 p.
- TILLY, C. 1990. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Blackwell, 284 p.
- VALENZUELA, A.; VALENZUELA, J.S. 1983. Los Orígenes de la Democracia: Reflexiones Teóricas sobre el Caso de Chile. *Estudios Públicos*, 13:7-39.
- VALENZUELA, J.S. 1985. *Democratización Vía Reforma: La Expansión del Sufragio en Chile*. Buenos Aires, IDES, 150 p.
- VITALE, L. 1993. *Interpretación Marxista de la Historia de Chile: Tomo IV: Ascenso y Declinación de la Burguesía Minera: De Pérez a Balmaceda (1861-1891)*. Santiago, LOM, 337 p.
- WEBER, M. 1992. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1237 p.
- YRARRÁZVAL, J. 1940. *El Presidente Balmaceda*. Tomo I. Santiago, Editorial Nascimento.
- ZEITLIN, M. 1984. *The Civil Wars in Chile (or The Bourgeois Revolutions that Never Were)*. Princeton, Princeton University Press, 265 p.

Fuentes primarias

Impresos oficiales

- Cámara de Diputados. *Sesiones de la Cámara de Diputados*. Santiago, Imprenta Nacional, varios años.
- Cámara de Senadores. *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Santiago, Imprenta Nacional, varios años.

Periódicos

- El Estandarte Católico*, Santiago, 1886-1887.
El Ferrocarril, Santiago, 1882-1889.
El Independiente, Santiago, 1880-1889.
La Época, Santiago, 1889-1890.
La Libertad Electoral, Santiago, 1886-1889.

Submetido em: 28/11/2017

Aceito em: 01/10/2018