

## RESEÑAS

---

ELVIRA LÓPEZ TAVERNE, *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, colección Sociedad y Cultura, 2014, vol. LVII, 335 páginas.

La obra de Elvira López coincidió con el aniversario número doscientos del Ministerio de Hacienda de Chile, dos siglos que motivaron a que esta Secretaría también elaborara una publicación propia, a cargo de destacados historiadores.

No obstante, los objetivos y alcances de uno y otro trabajo son diferentes. La obra del Ministerio es de carácter institucional, se hizo para conmemorar su trayectoria y tuvo como objetivo principal “entregar una visión panorámica del devenir histórico”. En el de Elvira López, en cambio, el estudio de este organismo es un medio, una excusa para abordar un objetivo mayor, comprender cómo se construyó el Estado de Chile a través de una de sus instituciones más importantes.

Esta publicación es el resultado de su tesis doctoral realizada en la École des Hautes Études en Sciences Sociales, guiada por el historiador Juan Carlos Garavaglia. Fue el interés de este investigador por estudiar los procesos de construcción del Estado en América Latina, el que motivó este trabajo. En especial, porque el caso de Chile, junto con el Costa Rica, resultaban excepcionales por ser transiciones sin graves guerras civiles, mas no sin tensiones ni disputas.

Sobre este punto, a pesar de que Elvira López elabora un completo estudio de cómo se va conformando de forma paulatina el Estado, usando como ejemplo la organización del Ministerio de Hacienda, no logra explicar hasta qué punto lo ocurrido en Chile fue excepcional ni en cuanto influyó la consolidación de este organismo en la estabilidad política. En ese sentido, hay una deuda, se trata de un trabajo que, como reconoce Juan C. Garavaglia, se inserta dentro de otras investigaciones realizadas en América, entrega pocas luces respecto a las diferencias entre Chile y sus pares americanos. Por el contrario, se enfatizan las similitudes, como la situación crítica de la Hacienda durante las guerras de independencia y su financiamiento a través del endeudamiento.

En lo que se refiere a las fuentes, la investigadora reconoce que el desorden e irregularidad de los registros impiden llevar a cabo una labor del todo sistemática que permita realizar un análisis acabado de las estadísticas.

Las fortalezas de este trabajo son múltiples, pero nos quedaremos con tres. La primera, la importancia y novedad del estudio. No hay que olvidar que se trata de una de las primeras secretarías que se formaron al inicio de la República. Su relevancia, como aparece consignado en las memorias de esta institución es clave: “sin no hay Independencia, no hay libertad, no hay leyes, no hay nada” (p. 112). Pese a esto, y a que la información ha estado disponible en el Archivo Nacional por dos siglos, pocos historiadores habían prestado la atención que merece.

El manejo y variedad de las fuentes son relevantes. Elvira López parte de la base que la escasez de información, el desorden administrativo y la carencia de estadísticas al inicio constituye, en sí mismo, una evidencia que permite comprender el proceso de construcción del Estado. El primer presupuesto es de 1824 y durante tres décadas no hay estadísticas. Solo a partir de 1843 comienza a generarse información de forma sistemática y eso permite hacer un estudio distinto de la etapa posterior, que abarca desde 1845 hasta 1860.

Por último, la capacidad de análisis. La investigadora elabora interesantes conjeturas a partir de temas como la relevancia de la jubilación, los uniformes, los bautizos y los sueldos para entender una estructura mayor.

Desde un punto de vista formal, la impresión de los gráficos en escala de grises atenta contra la posibilidad de revisarlos con claridad, así ocurre con el número 3 (p. 107).

Respecto a su estructura, se divide en dos partes. La primera, la organización de la Hacienda Pública y, la siguiente, la formación de un cuerpo burocrático.

En la primera, la historiadora es enfática en señalar que, a partir de las políticas económicas que guía la política fiscal, lo que primó en los inicios de la República fue el pragmatismo. Según Elvira López la discusión sobre este tema, de si la política comercial fue 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 la 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” (p. 82).

Desde este primer capítulo, hay temas en los que se echa de menos un poco más de atención. Por ejemplo, se mencionan los ministros y sus primeras medidas, pero no los fundamentos o intereses tras estos. De igual forma ocurre con los tratados comerciales, cuál era el fundamento ideológico y cuál era el contexto que los inspiran son preguntas que quedan dando vueltas. Asimismo, hay cifras llamativas en los gráficos respecto de las cuales no se prestan mayores consideraciones. Un ejemplo, el cuadro N° 14 referido a “Ramos de ingreso” de 1823 a 1829, en el acápite de “Multas o condenaciones” hay un ingreso promedio de \$586 pesos, sin embargo, el año 1826 la cifra sube de forma exponencial, de \$825 en el año anterior a \$7.801 para volver a bajar a \$1.365 en 1827, ¿qué aconteció ese año para que la cifra se multiplicara en más de diez veces del promedio? Es un punto que merece una explicación. Lo mismo se da con los “Donativos voluntarios” del periodo 1817-1822, ¿por qué se incrementa tanto la cifra entre 1820 y 1821?, ¿cómo se promovían estos donativos?, ¿qué sucedió entre medio para que se incrementara de esa forma? Son algunos de los datos que la autora consigna, pero no analiza.

Sobre la segunda parte, vemos un trabajo diferente, tanto desde el punto de vista metodológico como de la temática. Aunque la organización del Ministerio de Hacienda sigue siendo el objeto de estudio, el enfoque se centra en esta parte en la burocracia, de manera específica, ver cómo se lleva a cabo la creación de un cuerpo de funcionarios.

A su juicio, “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” (p. 198).

En términos generales, hay dos líneas argumentales que queremos destacar de esta obra. La primera tiene relación con la independencia como proceso y, la segunda, como el Estado se fue centralizando.

Sobre el primero de los puntos, este trabajo, con información de archivo, refuerza una idea que ya se había consolidado en investigaciones relativas al bicentenario. Comprender la Independencia como un proceso lento y complejo y entender que las repúblicas no podían partir de una tabla rasa.

El hecho de que las oficinas de la Real Hacienda, junto con las de correos, hayan sido la única red presente en todo el territorio, prueba la relevancia de esta institución para un Estado que nacía y que requería de una columna vertebral para poder funcionar.

Asimismo, ocurre con la necesidad de mantener algunos empleados que habían servido a la Corona, como sucede, por ejemplo, con el Tribunal de Cuentas. En este contexto, la autora reproduce el certificado de patriotismo que debían firmar los funcionarios, sin embargo, no repara en que en el documento se menciona la Independencia de América, declararse “verdadero americano, fiel y amante de su País” (p. 238), pero en él no se nombra a Chile. En este subcapítulo también deja en claro que para ser funcionario no bastaba con el patriotismo, sino que era necesario, además, el conocimiento del oficio y las virtudes personales.

A estas dificultades se suma que los cambios se llevan a cabo en medio de una guerra por liberarse de la Corona, siendo una época marcada por los gastos en defensa, lo que nos recuerda cómo la Independencia fue una transición cuya presencia, por lo menos desde el punto de vista económico, perduró hasta la década de 1840, cuando se saldaron las últimas deudas adquiridas por deshacerse de la presencia hispana. Solo a mediados de la década de 1840 y 1850, dice la autora, 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” (p. 57).

En relación con esto, es interesante lo que acontece durante la guerra de Chile contra la Confederación Perú-Boliviana. Aunque se menciona de forma breve como uno de los logros del gobierno de Joaquín Prieto el no haberse endeudado durante esta, la autora pasa por alto algunas de las formas que se utilizaron para que esto ocurriese. El tema resulta significativo considerando que la forma tradicional con que se había financiado las guerras de Independencia había tenido un costo altísimo para el Estado. En esta lucha, en cambio, se optó por el financiamiento de la Escuadra mediante un empréstito a particulares. La fórmula utilizada fue el envío de una esquila firmada por Diego Portales a quienes se consideraba capitalistas y en la que se especificaba las ganancias que se obtendrían por ser partícipes de este préstamo al Estado. Gracias a esto, se consiguió reunir cerca de doscientos mil pesos para adquirir una fragata y, de paso, para los capitalistas beneficiarse a través de un crédito que otorgaba garantías. Más relevante aún es ver que entre los financistas aparecen los nombres de Andrés Bello, Mariano Egaña, Victorino Garrido, Estanislao Portales, entre otros.

La segunda línea argumental, a nuestro juicio la más novedosa, tiene que ver con la centralización. Una de las hipótesis más interesantes propuestas por la autora tiene relación con como la estrecha articulación que se dio entre la reglamentación jurídica y económica deja en evidencia la intención política que fomentó el control de los recursos locales desde el centro: “Se da un proceso de retroalimentación, que permite el afianza-

miento del proyecto conservador mediante este control económico y la administración de un modelo administrativo interior centralizado” (p. 57). Esto, agrega Elvira López, se institucionalizó con la Constitución de 1833 que despojó a instituciones locales de tareas de control para dejarlas en manos del Ejecutivo, a lo que se sumó que las políticas fiscales se dictaran siempre desde Santiago.

La autora entrega argumentos convincentes respecto a cómo se fue ordenando un sistema que terminó concentrando el poder económico y político en la capital: “Esta imposición pudo ser efectiva en el largo plazo dado el férreo control militar y policial que despliega el gobierno en todos los espacios” (p. 168) y que se manifiesta en un significativo gasto fiscal, tal como queda evidenciado en los gastos en Defensa.

La centralización se profundizó cuando el Estado se hizo presente, además de las oficinas fiscales, a través de las instituciones de justicia, educación, salud y obras públicas. Este tema vuelve a aparecer cuando se refiere a la creación de un cuerpo de funcionarios. Los sueldos, asevera, muestra cómo el gobierno favoreció y promovió el centralismo mediante las remuneraciones de la administración provincial.

No bastaba con esto. El análisis demuestra que, aunque se buscaba desarticular los espacios de relaciones y poder social, en la práctica esto no se dio y el gobierno se vio en la necesidad de negociar: “Se impone desde arriba, pero también se articula desde abajo, y en su base se desenvuelve un cuerpo de funcionarios del lugar y emparentados” (p. 233). En definitiva, lo que queda claro es que la conformación de la burocracia implicó una articulación entre un poder externo y el control que ejercen las elites locales.

Sobre esta misma temática –la centralización– queda dando vueltas la pregunta: ¿cómo se explica que los dos primeros presidentes de los gobiernos conservadores, avallados con el poder que les atribuía la Constitución de 1833, hayan favorecido un modelo centralizado, siendo ambos provenientes de Concepción?

A modo de conclusión, en el examen general del trabajo debemos destacar la rigurosidad de la autora, el buen manejo de fuentes, una redacción fluida y afable, pero en especial el orden en la estructura de cada uno de los capítulos, todos ellos con una clara indicación de cuáles son los objetivos, un desarrollo coherente y al final, de cada uno de estos, con un resumen en el que se repasan las ideas principales. Sí consideramos que el análisis estadístico de la organización del cuerpo burocrático (1845-1860), elaborado a partir de los presupuestos de ese periodo, aunque interesante y novedoso, atenta contra la coherencia interna que debe tener un trabajo de este tipo. Este último capítulo podría haber formado parte de un anexo o un artículo, pues su inclusión resta fuerza a las ideas generales que se habían planteado en la introducción y desarrollo, exagerando de manera artificial el marco temporal de estudio.

GONZALO SERRANO DEL POZO  
Universidad Adolfo Ibáñez