

NOTAS HISTORICAS SOBRE EL CENTRALISMO INSTITUCIONAL CHILENO *

MATÍAS TAGLE **

ABSTRACT

This author examines some institutional and juridical issues that tend to demonstrate the continuous lack of political will of the directive class of the country for seriously attempting to spread the political power centered in the capital. It could be concluded that centralism is a sort of inherent cultural feature, and therefore very difficult to change.

La existencia en los años de la Independencia y en el período inmediatamente siguiente de un solo grupo o clase política y económica parece ser una afirmación que no admite discusión. Los juicios de los historiadores son claros a este respecto; aún más, coinciden también en señalar que esa clase tenía su asiento en Santiago, con exclusión casi absoluta de las otras provincias.

Las raíces profundas de esta situación de centralismo que se constata en 1810 es necesario buscarlas desde 1700 en adelante, provocadas por el cambio de la dinastía imperial, al pasar el trono español a manos borbónicas.

A juicio de Alberto Edwards, "al realizarse la Independencia, nuestro país contaba... con una cabeza natural, tanto más poderosa cuanto que era la única. El predominio de esta o aquella clase social no podía plantearse, porque estaba resuelto. Fuera de Santiago no existían tampoco en Chile, a principios del siglo XIX, otros centros capaces de equilibrar el poder y la influencia de la alta clase santiaguina"¹.

Jaime Eyzaguirre coincide casi en los términos: "Al amanecer el siglo XIX, una clase compacta, dueña del comercio y de la agricultura, dominaba sin contrapeso sobre la masa de inquilinos de los campos y del bajo pueblo de las ciudades y aldeas". "Las estructuras geográficas y económicas de Chile ayudaron, por

* Comentario realizado en el Taller de Discusión sobre "Reforma Municipal, Modernización y Participación Local", organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, enero, 1985.

** Doctor en Ciencias Históricas, Universidad Católica de Lovaina. Profesor de Historia Contemporánea en el Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile.

¹ EDWARDS, Alberto: *Organización Política de Chile*; Santiago, Ed. del Pacífico 1972, tercera edición, pp. 43 y 57.

otra parte, a mantener la primacía de la única clase dotada de cierta cultura, que era la aristocracia la vida chilena estaba en realidad circunscrita al territorio comprendido entre Copiapó y el Bío-Bío"².

Pero este centralismo social y político no es sólo una afirmación de los historiadores. La misma Acta del Cabildo Abierto del 18 de septiembre de 1810, reconocido como el hito que simboliza la independencia política del país, advierte, en sus primeras líneas, que quien decide la instalación de la Junta de Gobierno es el "vecindario noble de la capital" reunido con "el presidente, el Cabildo, los jefes de las corporaciones y los preladados de las comunidades religiosas"³.

Pero es importante señalar que el "vecindario noble", según expresión del cronista Vicente Carvallo y Goyeneche, "no excedía de doscientas familias, descendientes de los capitanes de la guerra de Arauco o de los comerciantes vascos establecidos en Santiago, que se habían enriquecido en labores de comercio. Estos comerciantes invirtieron sus utilidades en propiedades agrícolas, y la aristocracia santiaguina constituyó así una casta, cuyos intereses radicados en la agricultura se extendían, por el norte, hasta el valle del Choapa y, por el sur, no pasaban del río Maipo"⁴.

En 1812 esta subvaloración de las provincias se refleja en el hecho de que el Reglamento Constitucional suscrito ese año advierte que, en caso de vacancia de algunos de los gobernadores, "se procederá a una elección en la capital, la que se remitirá a las provincias y partidos para que la firmen y la sancionen"⁵. Y en el artículo 10 del mismo cuerpo legal se establece que "el Senado será representativo, correspondiendo dos a cada una de las provincias de Concepción y Coquimbo, y tres a la de Santiago".

Los posteriores y sucesivos intentos constitucionales hicieron lo posible por poner coto a la situación disminuida en que se encontraban las provincias.

Es así como en el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818, junto con reconocer a los miembros de los cabildos cierto fuero, se entregaba a esas entidades "la recaudación y depósito de los propios de las ciudades y villas, que se deberán invertir en beneficio público, conforme a las necesidades..."⁶.

Además, en el Reglamento Orgánico Provisional de 1823, el artículo 23 estableció que se despacharían "inmediatamente diputados a las provincias del sur y norte del Estado, que instruidos suficientemente, las impongan de la situación actual de las cosas con los documentos conducentes al logro de los objetivos de este Reglamento". Por su parte, el Reglamento Orgánico y Acta de Unión del Pueblo de Chile, también de 1823, en su artículo 27 señalaba que

² EYZAGUIRRE, Jaime: *Fisonomía Histórica de Chile*; Santiago, Ed. Universitaria, 1975, cuarta edición, pp. 87 y 104.

³ VALENCIA, Luis: *Anales de la República*; Santiago, Imprenta Universitaria, 1951, Vol. 1, p. 3. Sobre la importancia de las corporaciones, véase: HEISE, *Años de formación y aprendizaje políticos 1810-1833*; Santiago, Ed. Universitaria, 1978, p. 61.

⁴ DONOSO, Ricardo: *Las ideas políticas en Chile*; Santiago, Ed. de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile, 1967, p. 116.

⁵ Ver VALENCIA: *op. cit.*, Vol. 1, p. 48.

⁶ Su texto puede consultarse en *Ibid.*, p. 52 y ss.

los electores "elegirán (igualmente) la terna de Intendentes que han de proponer al Gobierno, para que éste elija y nombre uno de los tres" ⁷.

También en el texto de la Constitución Política del Estado de Chile, de 1823, los artículos 251 y siguientes señalaban las pautas por las que debían regirse las municipalidades y sus funcionarios, entre las que se distinguen algunos elementos de autonomía.

Pero con el fracaso de la Constitución de 1823 y con la disolución del Congreso de 1824, la desorientación y la inquietud políticas alcanzaron su punto álgido. La autonomía provincial quedó, en cierto modo, confirmada con la autodisolución del Congreso de 1824. En abril de 1825, Concepción retiró sus diputados e instó a proceder de igual manera a otros pueblos. A mediados de 1825 Coquimbo revocó también el mandato a sus representantes.

Ello significó lanzarse al federalismo de hecho, ya que las dos provincias junto con retirar sus diputados organizaron asambleas locales encargadas del gobierno y de la administración. Tácitamente se desconocía el gobierno central. El propio Director Supremo contribuyó a crear esta situación, al convocar, en mayo de 1825, a elecciones para constituir la Asamblea Provincial de Santiago.

El Congreso constituyente convocado en mayo de 1826 resultó abrumadoramente federalista. No obstante, las provincias resultaron absolutamente incapaces de organizarse de acuerdo con la nueva estructura. Y la aristocracia de Santiago recurrió, una vez más, al prestigio de Freire para restablecer el orden, asumiendo el mando el 25 de enero de 1827 revestido de facultades extraordinarias, con lo cual se reinició el proceso de centralización que culminaría institucionalmente en la Constitución de 1833 ⁸.

El centralismo institucional es, hasta 1833, claro y rápido, en tanto que la dinámica social del proceso es un poco más lenta. La tradición de los cabildos —expresión política de los notables— convive inestablemente con las tendencias centralistas hasta la mitad del siglo XIX.

Las revoluciones de 1850 y de 1859 son quizás las últimas expresiones significativas de la antigua autonomía provincial, y la de 1859 es aún más significativa, porque el gobierno organizado por Gallo en Copiapó, además de nombrar autoridades regionales, acuñar monedas de mejor ley que las del gobierno central, con cargo a la fortuna familiar, dictó legislación, la que tuvo vigencia incluso después de terminados sus meses de gobierno ⁹.

La fuerte expansión económica que experimentó el país durante el gobierno de M. Montt permitió, o entregó, bases sólidas para que el proceso de integración social y político de la zona central —zona económicamente activa— quedara concluido. Hay que hacer mención del hecho de que los ferrocarriles fueron uno de los mecanismos básicos del desarrollo económico de la segunda mitad del siglo XIX. Alguien ha dicho que Chile es un país construido a ambos

⁷ *Ibid.*, pp. 96-100.

⁸ Ver en *Ibid.*: Constitución Política de la República Chilena, 1833, art. 3, y todo el Capítulo IX referente al gobierno y administración interior, que incluye los arts. 115 a 131, pp. 161 y 179-180.

⁹ Ver más detalles en TAGLE, Matías: *Notas sobre el surgimiento y la configuración del Estado en Chile*; en Estudios Sociales N° 43, trimestre 4, 1982, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, p. 26.

lados del ferrocarril; pero más allá de su gravitante importancia económica y de su no menos relevante significación estratégica, en la decisión de la construcción de los ferrocarriles —más de 2.000 km en 1887— los gobiernos locales no tuvieron ninguna palabra que decir, puesto que la decisión de construirlos era resorte del poder ejecutivo, a través de los Ministerios de Hacienda e Interior y del Congreso.

Puede afirmarse que hacia 1860 falta integrar —realmente— al territorio nacional la región de la Araucanía y la región de Los Lagos, y esa situación se mantendrá por un par de décadas más. Al sur del Bío-Bío existe, pues, un territorio de conquista, con algunos intentos —de éxito desigual— de colonización.

*

* *

Es claro que el esfuerzo de los actores políticos decimonónicos es la institucionalización del Estado. Tal como en el siglo XX el principal contenido de la política es la economía, en el siglo XIX el principal contenido de la política son las instituciones. Y el principal contenido de las instituciones es ideológico.

Si seguimos a Julio Heise, a partir de 1860, es posible advertir intentos de transformar el sistema político en la dirección de un sistema más o menos parlamentario¹⁰.

Sin duda, lo fundamental de este proceso de transformación del sistema político —habida cuenta de esta preocupación institucional— son las reformas constitucionales que se producen entre 1870 y 1884. Pues bien, en esos catorce años, en los cuales "la" preocupación de los actores políticos son las instituciones, no hay ninguna preocupación por las provincias o por los municipios o por el gobierno local.

Esta ausencia resulta tanto más significativa cuanto que con la Guerra del Pacífico se incorporaron a la soberanía chilena extensos y ricos territorios. En el proceso mismo de incorporación, así como en el proceso posterior —que podríamos llamar de chilenización, dada la inminencia del plebiscito que consultaba el Tratado de Ancón para decidir la suerte de Tarapacá y previsto para 1893—, tampoco se advierte una preocupación importante por la municipalización o por implementar mecanismos de gobierno local.

Quizás, en este sentido, la excepción pueda ser el problema generado con las parroquias, y en particular con los curas párrocos, puesto que siendo de nacionalidad o perteneciendo a diócesis peruanas o bolivianas, intentaron oponerse al proceso de chilenización y finalmente al cumplimiento del Tratado. No obstante, el asunto fue resuelto en forma rápida y tan simple como eficaz: se cambiaron los párrocos¹¹.

Ligado a la explotación de guanos y salitre, es posible observar entre los actores políticos alguna preocupación por los territorios y provincias nortinos.

¹⁰ Ver HEISE, Julio: *Historia de Chile. El período parlamentario*; Santiago, Ed. A. Bello, 1974, Tomo I, passim.

¹¹ VIAL, Gonzalo: *Historia de Chile*; Santiago, Ed. Santillana, 1983, Vol. II, Tomo II, p. 481 y ss.

Esa es, en todo caso, una preocupación económica, sin repercusiones administrativas significativas.

El resurgir de la preocupación político-administrativa de las provincias renació sólo a fines de la década de 1880. Manuel José Irarrázaval se radicó por más de dos años en Estados Unidos, dedicándose a estudiar la organización municipal norteamericana y europea, y de ahí le surgió la idea de una Comuna Autónoma, como llamó a los Township o pequeñas comunas del Estado de New England; veía a esta comuna como la escuela mediante la cual los chilenos adquirirían las capacidades y aptitudes necesarias para la vida ciudadana¹².

En 1889 el proyecto inició su tramitación legislativa y, con altos y bajos, comisiones y subcomisiones, informes y postergaciones, lo sorprendió la caída de Balmaceda. Sólo entró en vigencia en diciembre de 1891.

A nuestro juicio, la comuna autónoma promovida por los conservadores es uno de los asuntos negociados en la mesa de conversaciones de la alianza gobernante a partir de 1891. Más aún, es una de las transacciones fundantes de la alianza. El pacto aplicado contra Balmaceda es el mismo que aplican Yrarrázaval y Matta para los inicios del gobierno de Jorge Montt. Lo llamaban la "unión sagrada". Unión sagrada de la oligarquía y de los líderes de esa oligarquía, que "avizoraban la creciente futilidad de la guerra religiosa y la impracticabilidad de un gobierno oligárquico si la oligarquía continuaba tan dividida"¹³.

Se transó entonces respecto de la comuna autónoma, a sabiendas de que era impracticable. Uno de los más preclaros pensadores liberal-radical, Jorge Huneeus Gana, calificaba a la comuna autónoma de "bacanal" e "insensata calaverada"¹⁴.

Impracticable, porque no se cumplió el artículo 54 de la ley, que establecía su financiamiento. El artículo en cuestión consultaba para las municipalidades un auxilio fiscal equivalente a lo que cada una recaudara por concepto de contribuciones de haberes y bienes raíces. Y uno de los primeros en no dar cumplimiento al artículo citado fue Enrique Mac-Iver, Ministro de Hacienda entre junio de 1892 y abril de 1893.

De hecho, también se hizo progresivamente impracticable el manejo de las policías y a poco andar se les quitó a los municipios la tuición sobre los cuerpos de policía en las ciudades cabeceras de departamento. Y en 1906 se creó una gendarmería rural centralizada y militarmente disciplinada, aunque se mantuvo a las policías municipales en las ciudades que no eran cabeceras de departamento, a pesar de haber existido situaciones de corrupción manifiestas¹⁵. A partir de entonces la comuna autónoma no fue más que un recuerdo, que culmina en 1912 con la reforma de la Municipalidad de Santiago, y, en 1915, con una nueva Ley de Municipalidades.

Una nueva inflexión a propósito de las provincias y del gobierno local se advierte en 1925 con ocasión de la discusión de la nueva Constitución, la que se

¹² *Ibid.*, Tomo I, p. 94.

¹³ *Ibid.*, p. 71.

¹⁴ *Ibid.*, vol. I, Tomo II, p. 613. Publicado en 1981,

¹⁵ *Ibid.*, p. 585 y ss.

llevó a cabo entre el 18 de abril y el 3 de agosto de ese año. En esa discusión los constituyentes consideraron el hecho de que los intendentes, por ser representantes del Presidente de la República en las provincias —con atribuciones especiales relativas a los trabajos que se realizaren—, garantizaban la descentralización¹⁶.

Resulta paradójico y contradictorio que el representante del Ejecutivo sea garante de la descentralización, pero eso no es sino el reflejo de la falta de voluntad descentralizadora de los constituyentes. El ejemplo más palmario a este respecto es el de Guillermo Guerra, representante radical, quien "reconoce que hay en el país diferentes regiones perfectamente demarcadas por sus condiciones naturales, por su producción, por sus intereses económicos, etc., pero ésta es una razón, a su juicio, para no acentuar estas divisiones, porque eso sería contribuir a desarrollar un mal del cual han sufrido otros países: el mal del regionalismo, pendiente fácil para deslizarse hacia el fraccionamiento de los países; del regionalismo a la secesión no hay más que un paso"¹⁷.

Se teme también al parlamentarismo local, sobre todo al que podría generarse en las Asambleas Provinciales, y, en virtud de ese temor, los constituyentes acordaron que los miembros de esas Asambleas lo fueran "ad honorem"¹⁸.

Por otra parte, y quizás la más definitiva, se refiere el artículo 107 de la Constitución, que determinaba en último término la centralización. Señala textualmente: "Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior.

"Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes.

"En todo caso, la fiscalización de los servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos, al Presidente de la República". Pues bien, tal como se lo constata en las Actas de los constituyentes, ese artículo no fue objeto de discusión y fue aprobado por unanimidad¹⁹.

A pesar de todo lo anterior, resulta interesante destacar que los representantes radicales, liberales y liberales-democráticos en el seno de la Comisión Constituyente se declaran abiertamente partidarios de la descentralización²⁰.

*

* *

A lo largo de toda la historia de las instituciones del Estado chileno se aprecia la mantención de un monopolio político por el centro y por los notables

¹⁶ Ministerio del Interior. *Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*; Santiago, Imprenta Universitaria, 1925, p. 285.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 275-276.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 297.

²⁰ *Ibid.*, pp. 278-279.

de Santiago, con menoscabo, en algunos casos, y con desprecio, en otros, de la vida y de los intereses políticos provinciales y/o locales.

No obstante esta situación que se constata tan fácilmente en el sistema político-institucional nacional, existe, a nivel regional o local, otra realidad más escondida, más profunda, menos evidente, pero no por ello menos real: el caudillismo o el cacicazgo.

La pequeñez de nuestra historiografía regional, sobre todo de la historiografía social de las regiones, no permite hacer apreciaciones significativas sobre el particular. Sin embargo, por otra vía, es posible acercarse a esa realidad.

Cuando las fuentes no son suficientes, los historiadores debemos recurrir a los poetas... Y ha sido la literatura chilena, en particular la novela, la que nos ha mostrado esta realidad del caudillismo local.

Eduardo Barrios sitúa a su GRAN SEÑOR Y RAJADIABLOS, José Pedro Valverde, en tiempos inmediatamente anteriores a la Guerra del Pacífico. Es el dueño, el caudillo, el empresario y el vividor que domina la región de Leyda y Melipilla, que se contacta directamente con el Partido Conservador²¹.

Luis Durand sitúa en FRONTERA a su balmacedista Anselmo Mendoza a fines del siglo XIX: colonizador, mecenas y calavera que campea en Angol y sus alrededores controlando comercio, municipios, trabajos agrícolas, matrimonios, enlaces familiares y, además, es dirigente político²².

Isabel Allende, en LA CASA DE LOS ESPIRITUS, nos trae desde principios del siglo XX hasta la actualidad en compañía de Esteban Trueba y su familia. Nos sitúa entre el drama y la extravagancia de una dinastía de personajes diversos y dramáticamente reales. Trueba es también un caudillo político: poderoso, rico, extravagante, senador, que opera probablemente en Santiago y sus alrededores y también en la región innombrada —hasta la cual el viaje demoraba seis horas en tren— donde se ubicaba su hacienda de las Tres Marías²³.

Son algunos de los ejemplos, los más obvios probablemente, del caudillismo local que nos ha mostrado la novela chilena, y seguramente un especialista en literatura podría agregar ejemplos y antecedentes.

El novelista y la novela no son una pura acción creativa y una expresión especulativa; tienen también algo de historia, porque son, en último término, situados. La novela chilena nos entrega ejemplos de la realidad del poder regional y local de una cierta autonomía que, para la historiografía, todavía aparece como inexplorada.

²¹ Santiago, Ed. A. Bello, 1981. Primera edición en 1948.

²² Santiago, Ed. A. Bello, 1980. Primera edición en 1949. Barcelona.

²³ Plaza Janes Editores, 1982 (primera edición).