Historia-MacClure 09-8.indd 1 09-08-12 16:50

Historia-MacClure 09-8.indd 2 09-08-12 16:50

EN LOS ORÍGENES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE 1850-1879

Historia-MacClure 09-8.indd 3 09-08-12 16:50

EN LOS ORÍGENES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE 1850-1879
© Oscar Mac-Clure

Ediciones Universidad Alberto Hurtado
Alameda 1869 - Santiago de Chile
mgarciam@uahurtado.cl – 56-02-8897726
www.uahurtado.cl

Impreso en Santiago de Chile
Agosto de 2012

ISBN 978-956-8421-70-0
Registro de propiedad intelectual Nº 188.360

Impreso por C y C impresores

Dirección Colección Historia
Marcos Fernández Labbé

Dirección editorial
Alejandra Stevenson Valdés

Editora ejecutiva
Beatriz García Huidobro

Diseño de la colección
Francisca Toral

Diagramación interior
Gloria Barrios

Fotografía de portada
Félix Leblanc. Familia reunida junto a una vivienda campesina (detalle). Biblioteca Nacional de Chile, Archivo Fotográfico y Digital, albúmina sobre papel fibra, entre 1865 y 1896.

MIEMBRO DE LA
RED DE EDITORIALES UNIVERSITARIAS DE AUSJAL
www.ausjal.org

Con las debidas licencias. Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

EN LOS ORÍGENES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE 1850-1879

Oscar Mac-Clure

EDICIONES
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

Historia-MacClure 09-8.indd 5 09-08-12 16:50

Historia-MacClure 09-8.indd 6 09-08-12 16:50

Índice

INTRODUCCIÓN 9

Capítulo i
PROTECCIÓN DE LA SALUD A TRAVÉS DE LOS HOSPITALES Y EL ENFRENTAMIENTO DE LA VIRUELA 27
- La demanda de atención en los hospitales 32
- La medicina y los hospitales 39
- Un objetivo prioritario: mejorar y expandir los hospitales 43
- Definiciones frente a la viruela 53
- La gran epidemia de viruela 64
- Entre la viruela y la atención en los hospitales 85
- Conclusiones 109

Capítulo ii
MORTALIDAD Y MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES SANITARIAS 137
- Mortalidad 140
- Discursos sobre las causas de mortalidad 146
- Estacionalidad de la mortalidad 152
- Establecimiento de un sistema de agua potable en Santiago 159
- La "transformación de Santiago" y el agua potable 168
- La cantidad de agua disponible 182
- Disposición de residuos 186
- Conclusiones 199

Capítulo iii
AMPLIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA 221
- Debate sobre el proyecto de ley de instrucción primaria 224
- Demanda de educación para los hijos 237
- Crecimiento económico y educación 254
- Cobertura de la educación primaria 271
- Escolaridad y analfabetismo 287
- Conclusiones 300

Historia-MacClure 09-8.indd 7 09-08-12 16:50

Capítulo iv
RECURSOS PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES 317
Impuesto para la educación primaria 323
Courcelle-Seneuil y los impuestos 335
Aumento del gasto fiscal 340
Guerra con España 349
Auge y crisis 369
Conclusiones 389

CONCLUSIÓN 409

BIBLIOGRAFÍA 423

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y MAPAS 459

ÍNDICE ANALÍTICO 461

AGRADECIMIENTOS 469

Historia-MacClure 09-8.indd 8 09-08-12 16:50

Introducción

A mediados del siglo XIX se inició en el mundo occidental una reducción de la mortalidad y un crecimiento de la población nunca antes experimentados en la historia de la humanidad, al mismo tiempo que se producía una elevación sin precedentes de los niveles educacionales de gran parte de la población. En ello tuvieron un papel las políticas públicas, a través de medidas como las relacionadas con la salud y la masificación de la educación.

Habían transcurrido solo tres décadas desde los traumáticos años de la caída del Imperio español y las independencias hispano-americanas, con su promesa de progreso político, social, económico y cultural. En Chile, hacia 1850, se experimentaron cambios políticos de importancia para el desarrollo de las políticas públicas. Asumió Manuel Montt como Presidente de la República, poniéndose fin al militarismo asociado al poder presidencial omnímodo, al mismo tiempo que fue fácilmente aplastada una primera amenaza al orden social, suscitada por la opositora Sociedad de la Igualdad, y restablecido el orden tras un levantamiento armado en provincias del país. Hasta entonces, la política había configurado a las instituciones políticas, principalmente al gobierno central, al parlamento, a las autoridades provinciales y locales. Con la generación de esa institucionalidad, se había dado un paso en la formación de un Estado nacional después de la caída del imperio español. En adelante, las instituciones ya relativamente formadas, consolidadas durante el período de gobierno autoritario de Montt, constituirían el marco de la propia política y darían forma a "las" políticas públicas, continuando así la formación del estado poscolonial.

En lo económico, a partir de mediados de siglo se inició una expansión de las exportaciones en América Latina y en ese período de

Historia-MacClure 09-8.indd 9 09-08-12 16:50

fuerte crecimiento del comercio internacional, entre 1850 y 1873, ocurrieron los mayores cambios hacia la modernización de las economías en toda la región, en comparación a la época precedente[1]. También en Chile creció intensamente el comercio exterior, fuente de ingresos tributarios para el gobierno central. Ante ese incremento, una de las medidas gubernamentales consistió en iniciar la construcción de los almacenes fiscales de Valparaíso en 1851, la mayor obra de infraestructura construida hasta entonces en el país. Se trataba de un conjunto de grandes edificios que servirían como bodega de las mercaderías importadas a través del puerto. Permitirían la recaudación de los tributos aduaneros a las crecientes importaciones, aportadas por las decenas de barcos que cada día empezaron a poblar la bahía. Las importaciones venían aumentando desde un par de años antes y en 1850 los ingresos fiscales provenientes de ellas alcanzaron un nivel muy superior a las décadas anteriores. Con estos crecientes ingresos provenientes de la principal fuente de entradas fiscales, la falta de fondos dejó de ser una limitación tan importante como antes y el Estado pudo asignar mayores recursos a gastos sociales. Aumentó la capacidad estatal para impulsar políticas públicas e incluso se hizo viable una mayor intervención a través de políticas sociales.

Durante ese auge económico, el "capital físico", principalmente la tierra agrícola y los recursos mineros, así como el "capital financiero", se encontraban fuertemente concentrados, lo que se tradujo en la mayor riqueza relativa de unos pocos[2]. En las páginas siguientes abordaremos el lugar que ocuparon en ese proceso ciertas iniciativas financiadas con los mayores recursos fiscales, orientadas al bienestar y el "capital humano" de la población, en ámbitos como la salud y la educación pública.

Desde un punto de vista social y demográfico, ocurrieron importantes cambios cuando surgieron nuevos empleos no agrícolas que estimularon la emigración desde el sector rural, a partir de alrededor de 1850[3]. A los empleos en proyectos de obras públicas como mejoramiento de caminos, se sumaron edificaciones en

Historia-MacClure 09-8.indd 10 09-08-12 16:50

las ciudades –entre estas, los almacenes fiscales de Valparaíso– y los trabajos para la instalación de los ferrocarriles[4]. La migración rural-urbana se constituyó en una tendencia permanente y el crecimiento de las ciudades planteó problemas que exigieron nuevas respuestas a las autoridades públicas.

A pesar de las protestas y del levantamiento armado contra la designación de Manuel Montt como Presidente en 1851, la situación social no generaba una amenaza de fondo al orden existente en el país. El naturalista francés Claudio Gay anotó en sus apuntes personales que las manifestaciones populares, organizaciones obreras y movimientos revolucionarios que se habían desarrollado en otros países, no provocarían una revolución social en Chile: "(…) hasta el presente no es de temer una revolución social en la sociedad chilena. A pesar de la revuelta universal, la influencia del rico sobre los habitantes de las ciudades y del propietario sobre los inquilinos, la pone al abrigo de tal peligro […]"[5]. Un mejoramiento de las condiciones de vida de la población solo sería posible al interior del sistema existente. Resulta de interés averiguar en qué medida ocurrió aquello y de acuerdo a qué proceso histórico, acerca de lo cual creemos que sería insuficiente una interpretación basada exclusivamente en el dominio del "rico" y del "propietario", aunque esto era fundamental en la época, según lo que ya entonces diagnosticó Claudio Gay.

La situación política y económica del país, así como la migración desde el campo, tuvieron una cierta estabilidad, aunque con recomposiciones y altibajos, hasta el cambio provocado por un conflicto bélico subregional, la guerra de Chile con Bolivia y Perú, en 1879. El conflicto mismo provocó alteraciones en las prioridades del Estado. Con el término del conflicto armado y la disponibilidad de mayores recursos aportados por los yacimientos salitreros obtenidos en la guerra, se modificó el escenario para la acción estatal y para las políticas sociales.

En el escenario económico, político y social iniciado alrededor de 1850, las políticas sociales se hicieron viables y a la vez más necesarias que antes, lo que se mantuvo relativamente inalterado

Historia-MacClure 09-8.indd 11 09-08-12 16:50

hasta 1879. Ese tercer cuarto de siglo constituirá el período objeto de nuestro estudio.

El origen de las políticas sociales ha sido visto frecuentemente en la historiografía y por el enfoque predominante en diversas disciplinas, como iniciado en el siglo XIX, cuando habrían surgido anticipos germinales de las políticas sociales "modernas" del siglo XX. En el siglo XIX habría habido intentos exploratorios, preludios casi anecdóticos de las ideas y del instrumental posterior, cuando finalmente se establecieron políticas orientadas a los "derechos sociales" de los ciudadanos, particularmente de los más pobres, así como instituciones estatales destinadas a producir los servicios necesarios. Progresivamente, desde el siglo XIX se habría producido un avance gradual, ascendente, de creciente racionalización impulsada por el Estado, lo cual habría sido intensificado por el surgimiento de la "cuestión social", culminando con las políticas sociales del siglo XX. De acuerdo a esta explicación "progresiva", las políticas sociales y las políticas públicas en general, solo pudieron desarrollarse plenamente en el siglo XX, pues antes hubieran sido "anacrónicas". Es decir, no habría habido condiciones para ellas en el siglo XIX y se descarta que hubieran existido políticas sociales propiamente tales. Sin embargo, esos aparentemente meros anticipos de políticas sociales en germen, en la práctica afectaron dramáticamente la vida de las personas en la época, como veremos en los capítulos siguientes. Iniciativas en ámbitos como la salud o la educación fueron impulsadas como respuesta a problemas de esos años y no orientadas hacia un futuro desconocido al cual se llegaría medio siglo después. Verlo todo en función del altar del progreso impide descubrir por qué en Chile se llevaron a cabo o no ciertas reformas educacionales, sanitarias y tributarias que se implementaron en algunos lugares del mundo occidental en la misma época. Por lo demás, ver el siglo XX como punto de llegada culminante en las políticas sociales, se contradice con los cambios experimentados por estas hacia los inicios del siglo XXI, justificados en una crítica a la ineficacia de políticas anteriores. Todo esto nos conduce a descartar definitivamente una comparación de tipo

Historia-MacClure 09-8.indd 12 09-08-12 16:50

"antes y después". Estudiar las políticas del siglo XIX en su propio contexto decimonónico, implica enfatizar en las ideas predominantes en ese entonces, en los objetivos que se plantearon durante el período, en comparaciones con estándares de otras sociedades de su tiempo y con la situación de diversos grupos sociales en el mismo momento. Revisaremos las políticas sociales en el período de 1850 a 1879, independientemente de lo acontecido después. Esto haría posible explicar lo ocurrido con las políticas sociales en un período delimitado como el que examinaremos, desde 1850 a 1879, dejando de lado como objetivo central una perspectiva de más larga duración, a lo largo de todo el siglo XIX o en el "largo siglo XIX" hasta entrado el siglo XX. Al delimitar el período y acotar los factores intervinientes, una explicación de las políticas y sus resultados parecería estar más al alcance de la mano, lo que eventualmente podría contribuir a comprender mejor el siglo XIX en su conjunto o el "largo siglo XIX", sin pretender abarcarlo directamente en toda su amplitud.

Desde el punto de vista de una historia de los conceptos, en ese tiempo no se utilizaba la expresión "política pública", que nació recién en lo años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando se buscó introducir racionalidad en la acción pública y asignar para ello un rol relevante a los expertos[6]. En la economía y la sociología, se ha situado frecuentemente el comienzo de las políticas sociales en Chile en el inicio del siglo XX o como máximo en el último tercio del siglo anterior[7]. En cambio, en la mayor parte del siglo XIX habría descansado en la familia el enfrentamiento de estados de necesidad y la búsqueda de protección. Sin embargo, bastante antes hubo, por ejemplo, una política pública de culto religioso, a cargo de una institución gubernamental, el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, cuyos objetivos apuntaban a lograr un equilibrio entre el crecimiento de la población en el territorio y la actividad de las parroquias, con recursos fiscales para los gastos corrientes de la Iglesia católica y para la ejecución de inversiones en infraestructura de iglesias[8]. En el mundo noratlántico, se ha planteado que políticas como las de educación se remontan a mediados

Historia-MacClure 09-8.indd 13 09-08-12 16:50

del siglo XIX, aunque el "Estado de bienestar" fue posterior[9]. En las páginas siguientes habrá amplia evidencia de que hubo políticas sociales en Chile hacia mediados del siglo XIX, aunque el concepto no formó parte del lenguaje de entonces. El proceso histórico desarrollado en torno a esas políticas sociales fue más allá del uso de las palabras en esa época[10]. Ante esta tensión entre hechos y palabras, observaremos con especial atención el lenguaje utilizado en esos años en los documentos y otras fuentes de información.

Nuestras preguntas iniciales se refieren a cuáles eran los problemas sociales básicos a los que se buscó dar una respuesta pocas décadas después de la época colonial, qué alternativas se manejaron frente a ellos cuando se estaban debatiendo las primeras definiciones, en qué consistieron las opciones originarias. Durante el dominio español, hubo algunas escuelas y hospitales, pero lo diferente en el período poscolonial fue que pasaron a ser parte de la formación de un Estado nacional, lo que constituía un proceso fundacional en las sociedades latinoamericanas del siglo XIX. Como se estaba formando un Estado central a cuyo alero se unificaba la sociedad, ante necesidades y riesgos que afectaban a los habitantes del país, por primera vez era posible enfrentarlos a través de la intervención de un Estado menos ajeno que el de la época colonial. Resulta de especial interés averiguar qué ocurrió poco después de la caída del imperio español y la independencia: ¿Qué es la protección social?, ¿qué medidas de salud pública se requieren?, ¿qué educación y para quiénes? son preguntas a las que se dio una respuesta a mediados del siglo XIX y examinar las opciones adoptadas en ese entonces es como mirarnos ahora ante un espejo.

Entenderemos por políticas públicas durante la época, en un sentido amplio, todo lo que el Estado hizo o no hizo, es decir, gran parte de la acción estatal[11]. Desde la perspectiva de las actividades estatales que afectaron las condiciones sociales y las oportunidades de vida de grupos, familias e individuos, los estados siempre tuvieron políticas sociales, pero a mediados del siglo XIX alcanzaron mayor preeminencia políticas masivas de educación, salud y salubridad[12].

Historia-MacClure 09-8.indd 14 09-08-12 16:50

Nuestro análisis del caso chileno se concentrará preferentemente en esas políticas de mayor cobertura. Por lo mismo, enfatizaremos en la educación primaria más que en la secundaria, la cual abarcó a una cantidad bastante menor de alumnos. Considerando la cobertura de las políticas públicas respecto de la población en la época, enfocaremos principalmente la salud pública, las políticas orientadas a mejorar las condiciones sanitarias y la educación primaria, por sobre otras menos masivas como las dirigidas a los huérfanos o las pensiones militares y civiles. A modo de ilustración, los huérfanos ingresados a la Casa de Expósitos de Santiago, alcanzaron una cifra dramática pero muy inferior, por ejemplo, a la cobertura de la educación primaria en la población de niños y jóvenes, como veremos en el capítulo sobre este último tema[13]. Las pensiones beneficiaron a una muy pequeña cantidad de personas, lo que analizaremos en el último capítulo del estudio. Las medidas orientadas a favorecer la inmigración extranjera tuvieron escasos resultados en comparación, por ejemplo, a la masiva migración a Argentina. A pesar de que muchos de los hechos en estos ámbitos representaron acontecimientos humanamente críticos y de profundo interés cultural, alcanzaron una cobertura cuantitativa de menor importancia en comparación con las políticas sociales de carácter masivo que revisaremos a fondo.

Lo que nos interesa comprender históricamente consiste principalmente en los resultados en la población que fueron generados por las políticas sociales impulsadas, más que cómo fueron ejecutadas o quiénes fueron sus ejecutores, a lo cual se refieren diversos estudios sobre políticas específicas. En las páginas siguientes observaremos las políticas desde la perspectiva de esos resultados en la población y no exclusivamente desde el punto de vista de las intenciones de quienes las definieron. Nuestras interrogantes se referirán a la historicidad de esos resultados, a lo que significaron para la mayor parte de los habitantes en esa época, más que a juzgarlos a la luz de las políticas públicas posteriores, sea del siglo XX o del XXI. Nos interesará averiguar los cambios provocados por las políticas en los destinatarios de estas y no prioritariamente en quienes

Historia-MacClure 09-8.indd 15 09-08-12 16:50

fueron sus ejecutores, como los médicos, matronas, preceptores o profesores, o bien en las instituciones que eran un medio para atender a la población, ya fuesen la escuela o el hospital. Por esto, nos concentraremos en las políticas que produjeron mayores impactos, es decir, cambios importantes en las condiciones y oportunidades de vida de gran parte de la población; a modo de ejemplo, a través del enfrentamiento de las epidemias de viruela, en lugar de estudiar otros aspectos relacionados con la salud, como los escasos medicamentos eficaces disponibles en la época.

Las preguntas que procuraremos resolver en los capítulos siguientes se referirán principalmente a los impactos de las políticas sociales[14]. Es decir, en primer lugar, en qué medida la población logró acceder a los servicios brindados, cuál fue la cobertura de estos. En segundo lugar, cómo percibió la población esos servicios o al menos cómo reaccionó la gente a la oferta pública. Tercero, en qué medida las políticas respondieron a las necesidades, aspiraciones y demandas de las personas, de las familias, de sectores sociales específicos. Sobre todo, nos interesará observar, en cuarto lugar, si hubo un cambio en las condiciones de vida de la gente, en los aspectos abarcados por las políticas sociales. En fin, examinaremos qué componentes de las políticas implementadas generaron esos resultados obtenidos, tanto positivos como negativos.

Responder esas preguntas sería insuficiente si asumiéramos un historicismo extremado, reduciendo el enfoque a lo percibido o lo experimentado por actores de la época y dejando de lado un antecedente crucial, acerca del cual hay abundante evidencia: la fuerte desigualdad social durante el siglo XIX, agudizada en la mayor parte del mundo decimonónico, al mismo tiempo que una marca estigmática, central y constante del desarrollo de los países latinoamericanos[15]. Por ello, preguntarnos por los resultados que tuvieron las políticas sociales implicará también averiguar qué podemos concluir acerca de sus efectos tanto buscados como no buscados en los sectores más pobres de la población y respecto de la desigualdad social en la etapa analizada. Aun cuando las autoridades no se lo propusieran de modo explícito y ni siquiera implícitamente,

Historia-MacClure 09-8.indd 16 09-08-12 16:50

examinaremos los efectos de las políticas sociales respecto de la desigualdad social en el período estudiado.

En definitiva, buscaremos aclarar si el acceso a bienes colectivos como los proporcionados por esas políticas sociales, proporcionó una protección a los más vulnerables e incidió en el bienestar de los más pobres. Revisaremos en qué medida esto compensó la desigualdad en los ingresos económicos y en la distribución de la riqueza, en una época durante la que se mantuvo o incrementó la concentración del "capital físico" en tierras y recursos minerales. A juzgar por indicios disponibles, no aumentó el "capital humano" de la población respecto de sus oportunidades de actividad laboral y de generación de ingresos para el hogar, pero esta hipótesis debiera ser examinada con rigor histórico a la luz de las políticas implementadas, tarea que acometeremos en las páginas siguientes.

Nuestras interrogantes sobre los resultados de las políticas sociales, sus impactos y su efecto en la desigualdad social en la época, requieren ser resueltas a través de una revisión del conjunto de esas políticas, pues un análisis de cada una de ellas aisladamente mostraría efectos parciales y previsiblemente de escasa relevancia debido a su carácter delimitado. La desigualdad social no podría haber sido aminorada significativamente a través de una sola política específica. Abordando al mismo tiempo las diversas políticas sociales, examinaremos si tuvieron un efecto frente a la desigualdad. Evitando una visión sectorial de las políticas, podremos entender su resultado de conjunto sobre la población, comprendiendo así cuál fue la relevancia del proceso histórico que se generó.

Al poner la mirada en los resultados de la acción estatal sobre la gente, más que en una mera revisión de procesos institucionales, ofreceremos un criterio para valorar su importancia. Desde ese punto de vista, lo relevante no fueron las políticas en sí mismas, sino sus resultados para la población y su eventual efecto sobre la mitigación de la desigualdad social. Uno de los medios para comprender cuáles fueron esos resultados, consistirá en establecer comparaciones entre distintos lugares del país, así como con otros

Historia-MacClure 09-8.indd 17 09-08-12 16:50

países en esos mismos años, abarcando un contexto más amplio que el nacional.

Esos resultados no ocurrieron como producto del azar, sino que fueron parte de un proceso histórico. A menudo se busca una explicación causal de un proceso histórico en coyunturas políticas específicas o bien en las estructuras económicas y de clases sociales, descuidando el desarrollo mismo del proceso, es decir, el encadenamiento de la acción; a modo de ejemplo, la caída del imperio español de la que formó parte la independencia hispanoamericana[16]. Buscaremos desentrañar el proceso histórico del que formaron parte las diversas políticas sociales en el período que analizaremos. Mal podríamos comprender una política social, dejando de lado, por ejemplo, el modo de funcionamiento del aparato estatal y la situación de las finanzas públicas en esos años, que incidían sobre el conjunto de las políticas sociales. Una perspectiva similar ha sido aplicada también al estudio del origen de las políticas sociales en Estados Unidos, para identificar los procesos determinantes de las políticas, aunque sin indagar mayormente en sus efectos sociales y redistributivos[17]. Para entender los resultados de las políticas sociales en la población, evitando una sobresimplificación, examinaremos procesos de diversos tipos y en distintos niveles, buscando descubrir sus encadenamientos básicos con dichos efectos, contribuyendo así a la comprensión de un proceso histórico, a una explicación de conjunto y no solamente de partes aisladas.

"La" política tuvo un lugar relevante entre los procesos que incidieron en "las" políticas. Se ha sostenido que el Estado y no la sociedad civil como en otras sociedades, fue el que dio forma a la sociedad chilena después de la independencia, a partir de la imposición del poder presidencial, autoritario en sus inicios, por parte del ministro Diego Portales en 1833[18]. El centralismo habría sido una tradición en América Latina y Chile desde la colonización[19]. Según un paradigma teórico similar, el Estado nacional emergió en Argentina a partir de un centro decidido que avanzó hacia la dominación de desafiantes competidores nacionales y periferias provinciales[20]. Desde otra perspectiva, partiendo de los procesos

Historia-MacClure 09-8.indd 18 09-08-12 16:50

económicos conformadores de la clase dominante, se ha sostenido que burguesías emergentes tomaron control del Estado, arrebatándoselo a los propietarios latifundistas y estableciendo lazos de subordinación con los centros hegemónicos en la economía internacional[21]. Considerando los procesos políticos, lo que en realidad se habría logrado fue la marginación de la sociedad civil del proceso de construcción del Estado[22]. En cuanto a "las" políticas públicas, de ese conjunto de enfoques se deduce que habrían sido parte de la sociedad construida bajo el impulso de "la" política en un Estado donde se concentraba el poder de unos pocos.

Sin embargo, a lo largo de la historia, el Estado no ha sido monolítico y los estados modernos surgieron como un conjunto de organizaciones interrelacionadas[23]. Así, la "nación" poscolonial en la América hispánica tuvo su origen en una tensión inicial entre el peso de las comunidades locales y de un poder central[24]. Hubo una negociación al interior de la elite durante varias décadas, que culminó con la conformación del Estado liberal en Chile en la segunda mitad del siglo XIX[25]. En el período que recorreremos, el orden liberal chileno se construyó atravesado por un conflicto a la vez político y religioso[26]. Los liberales en México en esos mismos años, se entroncaron con las comunidades locales e indígenas, en un proceso bidireccional de formación del Estado y no solamente *de arriba hacia abajo* ni siempre *contra los de abajo*[27]. Con ese enfoque multifacético acerca de la formación del Estado en la época, observaremos "la" política de la que fueron parte "las" políticas públicas.

¿Cuál fue la relación entre "la" política y "las" políticas sociales? En las páginas siguientes dejaremos de lado una visión de "las" políticas públicas como si fueran un fenómeno aislado de "la" política o como si esta fuera expresión de un Estado monolítico. Necesitamos una mirada amplia para encontrar una explicación de "las" políticas públicas en "la" política al interior de la elite en el poder, pero también más allá de ella, tanto en la voluntad de los actores como en procesos no volitivos. Con esa perspectiva, en lugar de partir de "la" política, partiremos de "las" políticas sociales para llegar a ella[28]. Así, podremos comprender mejor esas

Historia-MacClure 09-8.indd 19 09-08-12 16:50

políticas, aportando además, con sus particularidades, al conocimiento de "la" política en la época, contribuyendo en especial a la comprensión de la formación del Estado poscolonial.

Fuera de "la" política, "las" políticas sociales de ese tiempo deberían ser vistas considerando la situación de la economía. Las diversas interpretaciones sobre el desarrollo económico en la época han enfatizado en las exportaciones y los mercados internacionales como su fuerza motriz principal[29]. En los siguientes capítulos discutiremos si ese tipo de crecimiento económico requería una inversión en "capital humano" a través de políticas sociales o si esto fue particular a una época posterior[30]. A la inversa, revisaremos si había una relación costo-efectividad positiva en los gastos sociales o si en realidad el logro de mejores condiciones sociales dependía solamente del crecimiento económico. Por otro lado, debido al incremento de las exportaciones hacia 1850, se inició una época de prosperidad económica que aumentó los ingresos fiscales, de modo que la falta de recursos para la implementación de políticas sociales dejó de ser una limitación tan importante como antes, gracias a lo cual se incrementó el gasto público social. Sin embargo, resulta indispensable aclarar si los gastos sociales fueron suficientes respecto de las necesidades identificadas en la época, si tuvieron alguna importancia en el gasto público total, cuál fue su magnitud en comparación a otras políticas públicas. Lo anterior nos permitirá comprender la relación entre la economía de esos años, los ingresos fiscales y los gastos en políticas sociales.

Las políticas públicas de la época han sido descritas exclusivamente como producto de una oferta estatal cada vez mayor y de la hegemonía de una clase dominante definida genéricamente. Esto ha sido criticado debido al crucial papel de la demanda social, en ámbitos como la educación primaria[31]. Extenderemos esta última perspectiva al conjunto de las políticas sociales, buscando establecer si hubo sectores de la población que incidieron en la acción del Estado y cuáles fueron ellos. Examinaremos quiénes fueron los actores sociales con mayor influencia en las políticas y cuáles fueron los efectos sobre estas.

Historia-MacClure 09-8.indd 20 09-08-12 16:50

Para quienes intervinieron en las políticas, sin duda tuvieron importancia las ideas y concepciones predominantes sobre la educación o la salud. Las políticas sociales se habrían orientado a finalidades aparentemente tan diversas como contribuir a mantener la estabilidad de la economía nacional y modificar la relación de las personas con su cuerpo[32]. Esos "referenciales" de las políticas, su marco general, pueden constituir un potente lenguaje con que se les ha dado un sentido[33]. Pondremos atención a esas ideas en la época analizada, "verdaderas" o imaginarias, explícitas o subyacentes, sustentables y perdurables.

Las ideas y los factores materiales, causas en principio opuestas, en lugar de competir como explicaciones de la acción pública, podrían haber interactuado en los contextos institucionales en que se desarrollaron las políticas[34]. Así, en un nivel operativo de las políticas públicas, la Universidad de Chile ha sido descrita como un medio institucional que habría facilitado la transferencia de ideas y conocimientos desde los países europeos[35]. El período que estudiaremos fue una época de nuevos descubrimientos científicos e innovaciones tecnológicas en los países más avanzados, algunos de los cuales fueron aplicados en campos como la medicina. ¿Qué recepción tuvieron esos usos del conocimiento, en otros lugares del mundo como Chile? Abordaremos cómo fueron utilizados ideas y conocimientos "importados" en las políticas sociales implementadas. Examinaremos también si acaso algo no fue incorporado en ese proceso de absorción y por qué. En un sentido más amplio, revisaremos el papel de las ideas y conocimientos a nivel de los procesos necesarios para la ejecución de las políticas; por ejemplo, la incidencia de los diagnósticos acerca de los problemas sociales, como determinantes de los resultados buscados y los medios utilizados para ello. El conjunto de estos procesos políticos, económicos, sociales, culturales y cognoscitivos nos permitirá comprender por qué se produjeron ciertos resultados de las políticas sociales en la población. De este modo, observar el proceso histórico común a estas políticas, contribuirá a superar una visión unidimensional y segmentada de estas, evitando separar sus causas de sus efectos en la vida de las personas.

Historia-MacClure 09-8.indd 21 09-08-12 16:50

La dinámica de un proceso histórico, incluyendo hechos completamente impredecibles, se asemeja más al análisis de tipo cinematográfico que al estrictamente causal, como se pudo observar en el caso de la independencia hispanoamericana[36]. Por otro lado, tan interesante como una ecuación simplificadora de las relaciones causales, capaz de proporcionar una pretendida explicación a partir de un número reducido de variables, sería apreciar cómo vivieron esas políticas diversos actores y sectores sociales contemporáneos, incluyendo la gente "común y corriente" a nivel local y "los de abajo", desde su propia perspectiva en esos años. Para ello, como en el formato audiovisual, nos aproximaremos a algunas de sus historias particulares y seriales a la vez que encadenadas, obteniendo con esto una comprensión distinta, más amplia y de mayor interés acerca de los procesos ocurridos y de sus resultados en la gente.

Utilizaremos la bibliografía disponible sobre el tema en Chile, aunque abarca preferentemente el período postsalitre. Revisaremos antecedentes de tipo cualitativo, el panorama general y diversos puntos de vista. Utilizaremos información cuantitativa en forma exhaustiva, para descubrir las tendencias de larga duración, de conjunto y estructurales, someter diversas afirmaciones a la estricta prueba de los números, así como proporcionar un importante volumen de datos hasta ahora desconocidos y fuentes inéditas, incluyendo las *Cuentas de las entradas y gastos fiscales* anuales, los registros censales efectuados por los empadronadores, las sepultaciones en el cementerio. Estos datos permitirán establecer de modo verificable qué se puede sostener acerca de los resultados de las políticas sociales en la época y sus efectos sobre la desigualdad social.

Nuestra opción de prestar especial atención a los datos cuantitativos obedece además a otra importante razón. Se dispone de una amplia información sobre las ideas y acciones de quienes formaban parte de las clases dominantes en la época: documentos oficiales, periódicos, correspondencia personal. En contraste, quedan escasos vestigios acerca de los puntos de vista de quienes componían la mayor parte de la población, quienes eran destinatarios de las políticas sociales. Entre los pocos indicios disponibles se encuentran

Historia-MacClure 09-8.indd 22 09-08-12 16:50

los datos cuantitativos recopilados por funcionarios y autoridades de la época: personas ingresadas a los hospitales, personas fallecidas, niños asistentes a la escuela, población analfabeta de acuerdo con los censos. Algunos de estos datos cuantitativos proporcionan una imagen resumida de las experiencias de vida de miles de personas que componían los estratos menos privilegiados, como los datos sobre fallecidos de diversas edades del ciclo vital, a lo largo de los meses del año, durante varias décadas. Se trata de información con los sesgos propios de la visión de quienes establecían la forma de recopilarla y procesarla, pero al explicitarlos y reprocesar los datos, es posible avanzar en el conocimiento histórico acerca de lo ocurrido con las políticas sociales respecto de sus destinatarios. Como estos últimos eran sectores mayoritarios en la población respecto de los cuales quedan pocos vestigios, esos datos cuantitativos nos proporcionan una importante información histórica.

El libro corresponde básicamente a mi tesis de doctorado en historia en la Universidad Católica de Chile (Santiago), con algunos ajustes menores y dejando fuera los anexos metodológicos. Las páginas siguientes se estructuran en cuatro capítulos sobre temas específicos como la salud o la educación, siguiendo por separado el hilo de su historia desde principios de la década de 1850 hasta 1879, permitiendo así apreciar la importancia de la secuencia de acontecimientos sobre los resultados de las políticas sociales. Cada uno de los capítulos es en buena medida autocontenido, sin que se requiera acudir a otro para entenderlo, pero los límites de la historia de la salud o de la educación están más allá de las páginas del capítulo referido a cada una de ellas, como se puede apreciar a través de la lectura de los restantes capítulos. Por esto, la lectura en orden sucesivo proporciona una comprensión superior al efecto acumulativo de una suma de partes.

Historia-MacClure 09-8.indd 23 09-08-12 16:50

Notas

[1] Carlos Marichal. "Money, taxes and finance". Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth, Roberto Cortés (ed.). *The Cambridge economic history of Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006, vol. 1, p. 457.
[2] Utilizamos el término "capital físico" de acuerdo con su significado más general en economía, incluyendo tanto recursos naturales como infraestructura.
[3] Ann Johnson. *Internal migration in Chile to 1920: its relation to the labor market, agricultural growth and urbanization*. Davis, University of California, Ph. D. Dissertation, 1978, pp. 518-519.
[4] La construcción del ferrocarril de Valparaíso a Santiago se inició en 1852 y la inversión en mejoramiento de caminos experimentó un salto a partir de 1854, de acuerdo a la *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales de la República de Chile*, 1850-1860.
[5] Archivo Nacional, Archivo Claudio Gay, vol. 39 (ex 48), hoja 68, 1863.
[6] Harold Lasswell. "The policy orientation". H. D Lasswell, D. Lerner (eds). *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford CA, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.
[7] José Pablo Arellano. *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago, CIEPLAN, 1985, pp. 20. Pedro Güell. "Políticas sociales e historia". *Revista latinoamericana de desarrollo humano*. Santiago, PNUD, Nº 45, junio 2008, p. 3.
[8] Sol Serrano. *¿Qué hacer con Dios en la República? Política y secularización en Chile (1845-1885)*. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 177.
[9] Peter Flora, Arnold Heidenheimer (eds.). *The development of welfare states in Europe and America*, New Jersey, Transaction Publishers, 1990.
[10] Kosellek sostiene que la historia "efectual", aunque posibilitada y mediada lingüísticamente, va más allá de lo que es asequible con el lenguaje. Presenta como ejemplo *Mi lucha*, que quedó superado por los hechos del Holocausto, adquiriendo su discurso un nuevo sentido. Reinhart Koselleck. *Historia y hermenéutica*. Barcelona, Paidós, 1997, p. 93.
[11] Siguiendo el enfoque de diversas tendencias en el análisis de las políticas públicas. Thomas Dye. *Understanding public policy*. New Jersey, Prentice-Hall, 1998. Bruno Jobert, Pierre Muller. *L'état en action*. Paris, PUF, 1989.
[12] Theda Skocpol. "States and social policies". *Annual review of sociology*. 1986, vol. 12, p. 132.
[13] Los huérfanos ingresados a la Casa de Expósitos alcanzaron a un promedio de 477 niños cada año entre 1850 y 1878, fluctuando entre un 6% y un 9% de los niños bautizados anualmente en las parroquias de la ciudad, de acuerdo con el *Anuario Estadístico de la República de Chile*, 1850-1878.
[14] El impacto, en el *marco lógico* de uso habitual en los proyectos, programas y políticas, corresponde a lo logrado respecto al *propósito* u objetivo central buscado en la población objeto de la intervención. La falta de datos hace imposible medirlo con técnicas cuantitativas complejas aplicadas a la época, pero buscaremos evaluarlo tanto cualitativa como cuantitativamente, sin efectuar estrictamente una evaluación de impacto.
[15] John Coatsworth. "Economic and institutional trajectories in nineteenth-century Latin America". John Coatsworth, Alan Taylor. *Latin America and the world economy since 1800*.

Historia-MacClure 09-8.indd 24 09-08-12 16:50

Cambridge, Harvard University Press-David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1998. François Bourguignon, Christian Morrison. "Inequality among world citizens: 1820-1992." *American economic review*, 92 (4), 2002, pp. 727-744.

[16] François-Xavier Guerra. "El ocaso de la monarquía hispánica: revolución y desintegración". Antonio Annino; François-Xavier Guerra. *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 118-119.

[17] Theda Skocpol. *States and social policies*, op. cit., p. 132. Theda Skocpol. *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

[18] Mario Góngora. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago, Ed. Universitaria, 1986. Con otro enfoque: Jocelyn-Holt, Alfredo. *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago, Editorial Planeta, 1999.

[19] Claudio Véliz. *The new world of the gothic fox: culture and economy in English and Spanish America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

[20] Tulio Halperin. *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, Editores de América Latina, 2004.

[21] Hernán Ramírez Necochea. *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*. Santiago, Editorial Universitaria, 1969. Charles G. Pregger-Roman. "The origin and development of the bourgeoisie in nineteenth-century Chile". *Latin American perspectives*, Vol. 10, Nº 2/3, (Spring - Summer, 1983), pp. 39-59. Charles G. Pregger-Roman. "Nineteenth-Century Chile: a case study. Subordination, the class process, and the relative autonomy of states." *Latin American perspectives*. Issue 67, vol. 18, N°1, Winter 1991, pp. 113-135.

[22] Gabriel Salazar, Julio Pinto. *Historia contemporánea de Chile. Tomo I. Estado, legitimidad y ciudadanía*. Santiago, LOM, 1999.

[23] Desde las concepciones originadas en Max Weber, esta perspectiva ha tenido múltiples desarrollos teóricos.

[24] François-Xavier Guerra. "Las mutaciones de la identidad en la América hispánica". Antonio Annino; François-Xavier Guerra. *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 185-220.

[25] Simon Collier. *Chile: la construcción de una república 1830-1865: política e ideas*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

[26] Sol Serrano. "La estrategia conservadora y la consolidación del orden liberal en Chile, 1860-1890". Marcello Carmagnani (coordinador). *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920*. Torino, Otto Editore, 2000.

[27] Florencia Mallon. *Campesino y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. México, CIESAS-El Colegio de San Luis-El Colegio de Michoacán, 2003.

[28] En esa línea, en la historiografía contemporánea destaca Richard Evans. *Death in Hamburg. Society and politics in the cholera years*. New York-London, Penguin Books, 2005.

[29] Entre los trabajos recientes más completos: Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*. LOM-DIBAM-Centro de Investigaciones Barros Arana, Santiago, 2005. Carmen Cariola, Osvaldo Sunkel. Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930. Editorial Universitaria, Santiago, 1991.

[30] Según teorías como la de Barrow, que enfatiza en la influencia del capital humano sobre el crecimiento económico contemporáneo. Robert Barrow. "Determinants of economic

Historia-MacClure 09-8.indd 25 09-08-12 16:50

growth: implications of the global evidence for Chile". *Cuadernos de Economía*, año 36, N° 107, abril 1999, pp. 443-478. Robert Barrow. *Determinants of economic growth. A cross-country empirical study*. Cambridge, Massachussetts Institute of Technlogy, 1997, pp. 19-22.

[31] Esto último ha sido sostenido por Sol Serrano. "¿Quién quiere la educación? Estado y familia en Chile a mediados del siglo XIX"; Gonzalbo, Pilar (ed.). *Educación y Familia en Iberoamérica*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 153-171.

[32] Como los fines examinados en la "Introducción" de María Soledad Zárate (compiladora). *Por la salud del cuerpo. Historia y políticas sanitarias en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2008.

[33] Bruno Jobert, Pierre Muller, op. cit. Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

[34] Kathleen Thelen, Sven Steinmo. "Historical institutionalism in comparative politics". Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth. *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 1-32.

[35] De acuerdo con la tesis de Sol Serrano. *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago, Ed. Universitaria, 1994.

[36] Según el tipo de análisis propugnado por François-Xavier Guerra. "El ocaso de la monarquía hispánica: revolución y desintegración", op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 26 09-08-12 16:50

Capítulo i

Protección de la salud a través de los hospitales y el enfrentamiento de la viruela

Historia-MacClure 09-8.indd 27 09-08-12 16:50

Las historias tradicionales sobre la medicina en Chile han enfatizado en el desarrollo de los conocimientos médicos que hicieron posibles las políticas de salud pública. Se ha sostenido que en forma progresiva, principalmente desde las décadas de 1850 y 1860, las autoridades mejoraron la infraestructura de los hospitales y estos se beneficiaron con los conocimientos de los médicos que se fueron formando en la Universidad de Chile[1]. El progreso económico y una política sanitaria impulsada por los gobiernos liberales habría permitido la construcción de nuevos hospitales a partir de la década de 1870, lo que junto al desarrollo de los conocimientos médicos contribuyó a mejorar la atención médica de los enfermos y el enfrentamiento de las epidemias de viruela[2]. Todo esto habría constituido un antecedente y un avance gradual hacia una política pública de salud que solamente en el siglo XX habría asumido el Estado[3].

Estudios más recientes han transitado de una historia institucional y apologética a una historiografía donde se enfocan aspectos sociales y culturales más amplios[4]. Se ha abordado el origen de profesiones relacionadas con la salud como las matronas o el papel de la caridad privada en la atención de salud[5]. También se ha enfatizado en el papel de la salud pública como instrumento de control de las clases dominantes[6].

La atención de la salud de las personas hacia mediados del siglo XIX abarcó la atención brindada por los hospitales, las vacunaciones contra la viruela, la actividad ambulatoria de las dispensarías, la atención de los partos, las prestaciones otorgadas por profesionales de la salud formales o informales, incluyendo parteras y matronas tituladas, flebotómanos o sangradores, practicantes, cuidadores y veladores, boticas o farmacias y yerbateros o vendedores de hierbas

Historia-MacClure 09-8.indd 29 09-08-12 16:50

tradicionales, las redes familiares y sociales de apoyo a quienes sufrían una dolencia.

En este capítulo, nuestro foco de atención estará concentrado en las políticas públicas en el ámbito de la salud que tuvieron un mayor impacto en la población, durante el período de 1850 a 1879. Como veremos, estas políticas fueron principalmente la atención en los hospitales y las medidas frente a las epidemias. Nuestra perspectiva aspira a incorporar enfoques actuales que van más allá de una historia de la medicina y de la salud como campos cerrados, buscando incluir además el punto de vista de los pacientes, de los afectados por problemas de salud como las epidemias y de la población en general[7]. Esto implica, adicionalmente, insertar la historia de la medicina y de la salud en los procesos económicos, sociales, políticos e internacionales de los cuales formó parte. Desde la perspectiva de los resultados en la población, lo ocurrido con la salud pública en esos años tuvo una enorme importancia en términos de vidas humanas, independientemente de las políticas que se aplicaron en el siglo siguiente. Lo que entonces estuvo en juego no puede ser minimizado ni sobresimplificado, si aspiramos a comprender las tendencias de fondo.

En la época, desde luego, las personas acudían normalmente por su propia voluntad en busca de atención de salud; no concurrían por obligación a los establecimientos hospitalarios que existían en las principales ciudades del país, ni eran vacunadas por la fuerza contra la viruela. Resulta importante analizar cuáles eran los problemas de salud más apremiantes para la población y cuál era su demanda de atención en ese plano. Por otro lado, para comprender mejor lo ocurrido en la época, es clave conocer también qué necesidades se buscaba enfrentar a través de la acción pública y en qué medida se correspondían con la demanda de la población. Es decir, podemos conjeturar que los objetivos definidos no respondían meramente a la voluntad de las autoridades y de los médicos, sino también a la demanda de la población[8]. En las páginas siguientes nos internaremos en ambos aspectos, tanto en la demanda de la población como en la oferta pública de salud. Esto

Historia-MacClure 09-8.indd 30 09-08-12 16:50

implica observar con particular atención quiénes eran atendidos y quiénes intervenían en la salud pública.

El desarrollo de la medicina y la influencia de los médicos, los objetivos buscados por las autoridades, pero también las demandas de la población, configuraron un proceso histórico que nos permitirá examinar y buscar una explicación a los resultados obtenidos en el ámbito de la salud de la población, principalmente de los sectores sociales más postergados. En un sentido más amplio, revisaremos si lo ocurrido tuvo un efecto sobre las personas y la sociedad de la época, en cuanto a las expectativas de vida de las personas y en el plano político. Sobre todo, propenderemos a aclarar la crucial pregunta de si la salud pública fue un nivelador de las diferencias sociales[9]. Estas interrogantes se refieren específicamente a la historia de las políticas públicas de salud y sus resultados, más que a una historia sociocultural de la enfermedad[10].

En el período abarcado por nuestro estudio, cuando todavía se desconocían aspectos tan básicos para la medicina como la existencia de las bacterias y la importancia de la antisepsia y la asepsia, los médicos disponían de técnicas terapéuticas de efecto muy limitado y casi nulo. Los doctores y los hospitales tenían un escaso resultado efectivo en la curación de los enfermos, aunque eran bastante demandados por la población. Solamente la vacuna contra la viruela era un instrumento real de protección de la población, pues no había otras medidas médicas específicas, preventivas o curativas, con un impacto significativo en la mortalidad[11]. La vacunación contra ese virus fue en realidad, por primera vez, una acción de salud pública efectiva impulsada por el Estado. Por ello, examinaremos no solamente lo ocurrido con la atención de salud en general, sino de modo muy especial la acción desarrollada frente a la amenaza de esa mortífera enfermedad. Revisaremos algunas epidemias de viruela poco conocidas y utilizaremos conocimientos recientes sobre la epidemiología de esa enfermedad para renovar nuestra comprensión de lo que se hizo en esos años para enfrentarla.

La forma de asumir los problemas de salud de la población no se desarrolló en forma aislada en Chile, sino en un contexto

Historia-MacClure 09-8.indd 31 09-08-12 16:50

internacional donde en Europa aumentaron los conocimientos médicos y se impulsaron similares medidas de salud pública. En el país, así como en todo el mundo, las enfermedades infecciosas eran una importante causa de muerte y frente a ellas se desarrollaron medidas públicas como la vacunación contra la viruela. Surge la interrogante de si se replicó el desarrollo noratlántico de la salud pública[12]. Las comparaciones con otros países en algunos aspectos centrales, como los resultados obtenidos en la salud de la población, nos permitirán comprender mejor y de modo más amplio lo ocurrido en Chile, contribuyendo además a una historia comparativa más allá de los límites nacionales.

En síntesis, para la comprensión histórica de lo ocurrido con la salud pública en la época, observaremos los diversos procesos desde una perspectiva unificada, consideraremos no solo las políticas públicas sino también la demanda de atención de salud de la población y estudiaremos los resultados de las medidas aplicadas. Aunque iremos más allá de una crónica descriptiva de "lo que pasó", la enfermedad y la muerte nos hicieron depositarios de valiosas evidencias, que harán factible comprender mejor la acción pública desarrollada.

En las próximas páginas de este capítulo revisaremos dos décadas de creciente protagonismo de los médicos y los hospitales. Enseguida examinaremos lo ocurrido más adelante con esta trayectoria, cuando se vio afectada por una gran epidemia de viruela.

La demanda de atención en los hospitales

La gran mayoría de los habitantes de la ciudad moría en los hospitales. Allí fallecieron tres cuartas partes de las personas que murieron en Santiago en la década de 1850, excluyendo a los niños, quienes muy pocas veces eran atendidos en estos establecimientos. Desde el punto de vista del lugar donde se iba a morir, los hospitales de Santiago tenían una alta demanda.

Historia-MacClure 09-8.indd 32 09-08-12 16:50

Quienes fallecían, tanto en el hospital como fuera de este, eran enterrados en el cementerio. En todo caso, la parroquia podía entregar un certificado a los deudos de un fallecido en el hospital si ellos lo requerían, pues según el Arzobispo "(…) los cadáveres que salen de los hospitales no llevan pase de los curas; mas esto no impide que se sienten partidas si los dolientes acuden al Párroco del difunto y le acreditan la muerte de su feligrés"[13].

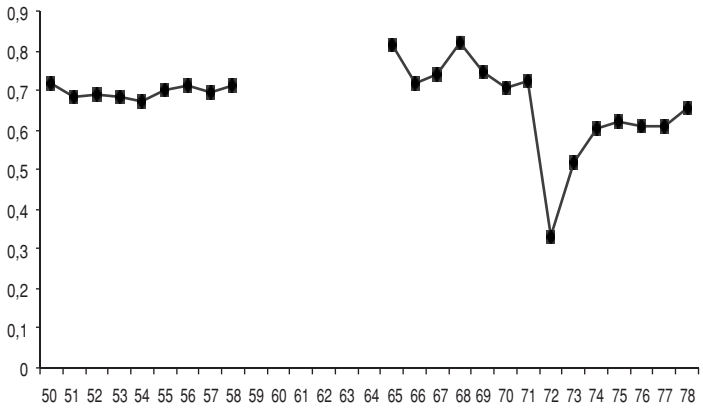
Los periódicos de la época y algunos destacados políticos, pusieron especial atención a los informes mensuales y anuales del Cementerio de Santiago sobre el número de cadáveres sepultados[14]. Esto permitía tomar el pulso al estado de salud de la población y alertar sobre las epidemias que le afectaban. Los datos publicados en la época sobre muertos registrados en las parroquias, donde se consignaban los fallecidos en los barrios cercanos, eran más incompletos, principalmente porque los muertos en los hospitales eran transportados directamente a una sepultura, anotándose sus datos en este destino final y no en una parroquia. Como muchos adultos fallecían en los hospitales y los reportes del cementerio los incluían, sus informes proporcionaban datos en los cuales se podía confiar, más aun considerando que estaban sometidos a escrutinio público.

Excluyendo a los niños, quienes fallecían en los hospitales eran la abrumadora mayoría de los sepultados en el cementerio, donde eran enterrados los muertos en la ciudad. Esto se puede apreciar en el siguiente Gráfico 1.1 *Muertos en hospitales de Santiago en proporción a sepultados en el cementerio, 1850 a 1878*. Más adelante en este mismo capítulo examinaremos lo ocurrido en la década de los años 70 y las razones por las que se produjo una extraña disminución de los muertos en hospitales. A los hospitales acudía la mayor parte de la población urbana, a juzgar por la elevada proporción de personas que fallecían en ellos, exceptuando quienes pertenecían a los estratos sociales más altos.

Varias décadas de funcionamiento de los cementerios los habían convertido en importantes instituciones públicas republicanas. En los primeros años después de la independencia nacional,

Historia-MacClure 09-8.indd 33 09-08-12 16:50

Gráfico 1.1
Muertos en hospitales de Santiago en proporción a sepultados en el cementerio, 1850 a 1878



Fuentes: Muertos en hospitales: *Anuario estadístico*, 1850 a 1879. Sepultados: informes del Cementerio de Santiago, publicados en diversos periódicos (principalmente *El ferrocarril* y *El Mercurio*).
Nota: Se excluye a los niños sepultados de hasta 7 años, quienes rara vez eran atendidos en los hospitales.

Bernardo O'Higgins había establecido la obligatoriedad de sepultar los cadáveres en cementerios en lugar de recintos parroquiales. De acuerdo con las estrictas normas reafirmadas posteriormente, "ningún cadáver que pertenezca a los curatos de la capital, podrá ser enterrado sino en el Cementerio público", ni siquiera momentáneamente[15]. De acuerdo con las mismas normas, los mayordomos de los hospitales de Santiago debían entregar a los conductores de los carruajes en que se transportaban los cadáveres, una hoja visada por el capellán consignando los datos de los fallecidos conducidos diariamente al cementerio. Debido a la influencia de las teorías miasmáticas en la época, se temía a las emanaciones atmosféricas en calles y barrios de la ciudad durante el traslado de los cadáveres al cementerio, razón por la cual este debía ser efectuado entre medianoche y el amanecer[16]. Más aún, como para llegar al cementerio desde los hospitales los carros mortuorios

Historia-MacClure 09-8.indd 34 09-08-12 16:50

debían cruzar el río Mapocho, durante una epidemia se les prohibió cruzar el río por un puente, debiendo vadear el propio cauce[17].

Estas normas hacían particularmente estricta la práctica de enterrar a los muertos en el cementerio y convertían a los informes emanados de esta institución en los únicos que incluían a los muertos conducidos desde los hospitales. Esto último no era menor, pues como hemos visto en el gráfico anterior, quienes fallecieron en los hospitales representaron más de dos tercios de los sepultados en el cementerio de más de 7 años[18]. Entre esos enterrados, un 73% provino de los hospitales en el período 1850 a 1858, cuando el cementerio registró explícitamente los sepultados provenientes de dichos establecimientos. Aunque eran enterrados sin ataúd y después de retirarles sus ropas para venderlas con el objeto de costear "misas que se ofrecen a sus almas", sus contemporáneos "ilustrados" sabían que debían contabilizarlos para disponer de información sobre las amenazantes epidemias y sobre la situación sanitaria en general[19]. Además, los cadáveres sepultados en el cementerio incluían a los muertos arrojados en la vía pública, principalmente niños cuyos padres evitaban así el pago de derechos de entierro[20]. La policía remitía a los hospitales a muertos por actos de violencia física o a personas que habían sido encontradas fallecidas en lugares públicos. También eran enviados a estos establecimientos los fallecidos en recintos penitenciarios y en el hospicio de indigentes. Ellos no eran registrados en las estadísticas hospitalarias como muertos en el hospital, aunque sus cadáveres eran transportados desde allí al cementerio[21]. De este modo, los informes emanados del cementerio eran bastante exhaustivos.

En la capital del país, los hospitales eran dos: el hospital de hombres San Juan de Dios y el de mujeres, San Borja. Eran los lugares donde fallecía la mayor parte de las personas en la ciudad, excluyendo a los niños de menor edad. Había un hospital en las principales ciudades del país, separado en una sección de hombres y otra de mujeres.

Aunque el hospital era masivamente un punto de tránsito hacia el cementerio, el lugar donde se iba a morir, esta no era su

Historia-MacClure 09-8.indd 35 09-08-12 16:50

única función. La mortalidad era elevada en los hospitales, pero esto no debe exagerarse, pues la abrumadora mayoría de los pacientes retornaba a sus viviendas después de ser atendidos y fallecía solamente una quinta parte. Es decir, en su gran mayoría, las personas que acudían al hospital no estaban gravemente enfermas ni se agudizaba allí su enfermedad hasta morir. Esto se puede apreciar en el siguiente Gráfico 1.2 referido a la tasa de mortalidad en los hospitales de Santiago, 1850-1879.

La efectividad del hospital era limitada desde un punto de vista curativo debido al todavía escaso desarrollo de la medicina. Cumplía una función de cuidado, al menos en términos de alimentación y hospedaje, que la mayoría de la población consideraba necesaria y que posiblemente ayudaba a la salud de muchos.

Si los hospitales y la medicina cumplían una función de cuidado de quienes eran considerados enfermos, aunque eso fuera limitado desde el punto de vista curativo, ¿para quiénes desempeñaba un papel útil?, ¿quiénes eran los enfermos de los hospitales?,

Gráfico 1.2
Pacientes muertos en hospitales de Santiago en relación a pacientes ingresados, 1850-1879

Fuente: *Anuario estadístico*, 1850 a 1879.

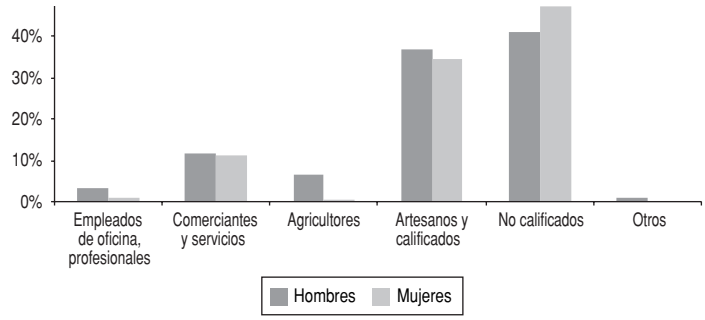
Historia-MacClure 09-8.indd 36 09-08-12 16:50

¿quiénes querían ser atendidos en el hospital? El Hospital de Concepción y el Hospital San Juan de Dios de Santiago permiten aproximarnos a una respuesta.

Los ingresados al hospital de Concepción en 1857 correspondieron al 6,3% de la población de 15 años o más en el Departamento –municipio– de Concepción, proporción que confirma la importancia de un establecimiento de este tipo en la vida cotidiana de la mayoría de los habitantes de la ciudad[22].

Los y las pacientes del hospital de Concepción fueron predominantemente personas en edad laboral, entre los cuales parte importante eran trabajadores no calificados o de habilidades genéricas, como "gañanes" y lavanderas. Ellos bordearon la mitad de los ingresados al hospital, como se aprecia en el Gráfico 1.3 *Ocupaciones de pacientes del Hospital de Concepción, 1857*. En comparación a los hombres, entre las pacientes mujeres había una mayor proporción de no calificadas como las lavanderas. La otra mitad de las personas tenía ocupaciones con un cierto nivel de calificación o

GRÁFICO 1.3
Ocupaciones de pacientes del Hospital de Concepción, 1857



Fuente: Archivo Nacional, Fondo Intendencia de Concepción, vol. 445, Ingresados al Hospital de Hombres y de Mujeres de Concepción, 1857.
Nota: Se excluye a militares atendidos en el hospital, por tratarse de una población móvil y externa en la "frontera" indígena.

Historia-MacClure 09-8.indd 37 09-08-12 16:50

semicalificación, como carpinteros y otros artesanos o trabajadores calificados, costureras e incluso negociantes, quienes contaban con habilidades específicas para desempeñar sus profesiones.

Aunque al hospital no concurrían las personas de mejor posición social, quienes disponían de mejores alternativas en su propio hogar, sí lo hacía una parte significativa de la población de Concepción en edad laboral, congregando una diversa gama de personas desde el punto de vista de las ocupaciones que desempeñaban. Había diferencias de estatus entre sus múltiples ocupaciones, desde el gañán, pasando por el artesano, hasta el maestro o preceptor de escuela.

La heterogeneidad social de los pacientes de los hospitales puede ser apreciada también en los testamentos de enfermos del Hospital San Juan de Dios en Santiago. Algunos de los pacientes de este hospital de hombres, que veían cercana su muerte, elaboraban testamentos escritos por el encargado de estadística o el ecónomo del hospital y dando fe de la validez del documento, estampaban su firma también el subadministrador del establecimiento y el capellán. Entre los testamentos de 1855, Juan Salvatierra, soldado de la Brigada de Policía de Santiago, nombró albacea a su madre, encargándole cobrar siete meses de sueldo que se le debían y mandándole decir una o dos misas[23]. Estanislao Arrieta dejó su casa en el cerro Blanco de Santiago a su esposa Magdalena Sepúlveda. Los testamentos de los enfermos del Hospital San Juan de Dios, también muestran la presencia de pequeños propietarios agrícolas de hijuelas, un propietario de precarios ranchos en el sector sur de la ciudad que eran presumiblemente arrendados como viviendas y otros más que parecieran no corresponder a los habitantes más pobres. Aunque los testamentos no eran elaborados de modo generalizado por los enfermos, muestran que había una mezclada composición social entre los internados en el hospital.

En síntesis, hemos podido observar que la atención hospitalaria era demandada por amplios y variados sectores de la población en la década de 1850. En la abrumadora mayoría de los

Historia-MacClure 09-8.indd 38 09-08-12 16:50

habitantes urbanos en edad de trabajar que concurría a hospitales como el de Concepción y el San Juan de Dios en Santiago, había una diversidad de grupos ocupacionales y estratos sociales, autoexcluyéndose la pequeña parte de los habitantes que constituía el sector más privilegiado de la sociedad. La población atendida por los hospitales abarcaba, además de los trabajadores no calificados, a artesanos y trabajadores calificados, comerciantes, pequeños agricultores e incluso empleados de oficina. Para este amplio y heterogéneo conglomerado de hombres y mujeres, el hospital desempeñaba un papel útil, por lo que demandaban ser atendidos allí. Eran ellos quienes querían los cuidados proporcionados por los hospitales y concurrían a estos establecimientos.

De este modo, los hospitales tenían una demanda socialmente heterogénea y masiva, no solo entre quienes iban a morir, sino también entre quienes buscaban sus cuidados ante la enfermedad, a pesar de que en esos establecimientos y en la medicina de la época había una escasa capacidad estrictamente curativa. Posiblemente, una gran parte de esos pacientes desconocía una transformación que se estaba produciendo en la medicina y los hospitales.

La medicina y los hospitales

Hacia mediados del siglo XIX, la medicina experimentó un cambio en Chile y en el mundo, afectando también a los hospitales. El médico francés Lorenzo Sazie, formado en la entonces renombrada "escuela de París", era el doctor más destacado de su época en Chile y ejercía como cirujano en el Hospital San Juan de Dios de Santiago[24]. A principios de la década de 1850 se desempeñaba como Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. La Universidad, considerada el centro intelectual del país, era un espacio de transferencia de conocimientos desde los países considerados más avanzados en ese tiempo[25]. La Facultad reunía a los médicos más reconocidos, en su mayoría extranjeros[26].

Historia-MacClure 09-8.indd 39 09-08-12 16:50

Ante todo a través, de Sazie, en el país predominó durante esos años la medicina francesa, considerada la más avanzada[27]. Bajo su liderazgo, la transferencia de conocimientos científico-tecnológicos europeos a los médicos ocurrió a través de la docencia a los escasos alumnos de medicina, por medio de textos publicados en Francia, mediante la suscripción de la Facultad a revistas médicas francesas que permitían una constante y actualizada información médica, por el efecto de demostración generado en el ejercicio profesional de médicos como Sazie[28].

En qué consistió esa transferencia de conocimientos médicos fue determinante en lo ocurrido en la medicina y los hospitales chilenos durante el período, como examinaremos enseguida.

De acuerdo a un contemporáneo y discípulo de Sazie, este había sido "educado en la escuela de París, en que el diagnóstico es toda la medicina"[29]. Los métodos de diagnóstico se desarrollaron a través del examen de los pacientes internados en los hospitales de París y de la realización sistemática de autopsias. La escuela de París surgió como una medicina avanzada para la época, orientada clínicamente, enfatizando en realizar observaciones progresivas sobre los efectos de las enfermedades en los órganos y los sistemas corporales[30].

Estas técnicas de diagnóstico eran aplicadas por los médicos formados bajo la influencia del doctor Sazie, como un médico del Hospital San Juan de Dios, quien al atender a un enfermo de neumonía "percutió los dos pulmones en la espalda […] después auscultó cuidadosamente […]. Así seguimos estudiando atentamente la evolución" hasta que un día, después de auscultar "dijo con una sonrisa de satisfacción, eso que usted oye es el crépito de vuelta. Ya la enfermedad va a terminar". Desde la perspectiva del médico, se trataba de "la pasión de la observación. Seguía el desarrollo de la enfermedad con el interés apasionado con que se sigue un drama"[31]. Para este doctor, el paciente era ante todo un caso de neumonía que debía ser correctamente diagnosticado y estudiado.

Uno de los discípulos de Sazie destacó con admiración que en su casa detrás del Hospital San Juan de Dios, vivía "rodeado de

Historia-MacClure 09-8.indd 40 09-08-12 16:50

armarios henchidos de papeles en que había tenido la prolijidad de apuntar los nombres de los enfermos que había tratado desde su llegada a Chile, las enfermedades de que padecieron y los resultados de los métodos curativos que había empleado"[32]. Los médicos en la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile procuraban caracterizar de modo más preciso las enfermedades más comunes, como el tifus, pero se desconocían las causas específicas de las enfermedades, predominando las antiguas explicaciones basadas en los miasmas o emanaciones atmosféricas pútridas –olores, al final de cuentas– y productos de la descomposición de materias orgánicas, los temperamentos o humores entendidos como equilibrios internos en los vasos sanguíneos y los nervios, o bien las afecciones esenciales[33].

Con la supremacía de la escuela de París, centro mundial de la medicina, habían avanzado las capacidades de identificación de problemas de salud, aunque las opciones para enfrentarlos eran limitadas. Frente a las enfermedades más frecuentes como la fiebre tifoidea y la tisis o tuberculosis, los médicos carecían de medicamentos adecuados. Las enfermedades consideradas entonces más importantes, simplemente no podían ser curadas por la medicina de la época[34]. La escuela de París había alcanzado excelencia en investigación clínica, en el examen físico del paciente, en el diagnóstico cada vez más preciso de las diversas enfermedades, pero sus avances terapéuticos eran modestos, habiendo muy pocos medicamentos efectivos. Los médicos carecían del poder sobre las enfermedades que aparentaban poseer y que la gente les atribuía crecientemente.

Bajo la influencia de la escuela de París, el hospital se había constituido en el sitio donde se ejercía el poder de la medicina. Los hospitales adquirieron creciente importancia para quienes aspiraban a estar en la vanguardia del pensamiento médico, lo que hizo cruciales los puestos médicos en estos establecimientos donde los doctores practicaban y su estatus crecía. Adicionalmente, la cirugía, practicada en el hospital, había dejado de ser valorada como una disciplina inferior a la medicina y distinta a esta[35].

Historia-MacClure 09-8.indd 41 09-08-12 16:50

La mitad del siglo XIX es considerada usualmente por los historiadores de la medicina como una línea de corte en la historia de la cirugía, dividiendo las eras pre y postanestesia[36]. Antes de la introducción de la anestesia, para reducir el dolor al mínimo, las cirugías dependían de la habilidad manual, el conocimiento de los tejidos y órganos humanos, el filo de los instrumentos para cortar y los nervios de fierro del cirujano. Las operaciones eran rápidas y breves, generalmente de pequeña escala aunque terriblemente dolorosas. La inhalación de anestésicos, el óxido nítrico, el éter y el cloroformo, se difundió rápidamente, permitiendo realizar intervenciones quirúrgicas más prolongadas y complejas. Los cirujanos alcanzaron resultados que impresionaban, elevando el prestigio de la cirugía y la obstetricia en el ambiente de la medicina de Europa y Estados Unidos. Hubo un fuerte incremento en el número de operaciones quirúrgicas en los hospitales.

El uso de la anestesia se introdujo rápidamente entre los cirujanos chilenos en los hospitales. "De ordinario nos servimos del cloroformo que viene de Europa", señaló uno de los cirujanos del Hospital San Juan de Dios[37]. Es posible que el doctor Sazie fuera el primer cirujano en aplicar la anestesia general clorofórmica en el país. En todo caso, poco después de su utilización inicial en Edimburgo en 1847, llegaron las primeras partidas de cloroformo a los hospitales de Santiago, donde Sazie era jefe de los servicios quirúrgicos[38]. Pronto se utilizó cloroformo en forma habitual incluso en el hospital de Chillán, lejos de la capital del país[39].

Las operaciones quirúrgicas realizadas siguieron siendo de todos modos limitadas, principalmente debido a la mortalidad que provocaba la septicemia en una época en que los cirujanos se lavaban las manos después de una intervención, pero no necesariamente antes[40].

Con la creciente incorporación de la cirugía en los hospitales en Europa y Estados Unidos, estos pasaron a ser percibidos como establecimientos donde se realizaban los procedimientos curativos más complejos y donde se condensaban los avances de la medicina[41]. Las tecnologías médicas y quirúrgicas transferidas a través de la Facultad de Medicina fueron utilizadas en los hospitales

Historia-MacClure 09-8.indd 42 09-08-12 16:50

chilenos. El hospital donde fueron aplicadas más intensamente fue el de hombres de Santiago, el Hospital San Juan de Dios, a cuyo costado se situaba la Escuela de Medicina de la Universidad.

Desde fuera del Hospital San Juan de Dios, había sospechas de que los cirujanos realizaban operaciones quirúrgicas en exceso con el interés de practicar procedimientos experimentales y "a tal extremo ha llegado según se nos informa, ese entusiasmo por la cirugía, que entre el pueblo corre la voz de que se intenta de ese modo, practicar sobre los infelices que presentan un pretexto a la amputación"[42]. Pero el entusiasmo por la cirugía era vasto y favorecía al creciente prestigio de la medicina.

El proceso de transferencia de los desarrollos en el campo de la medicina en países noratlánticos, permitió el aumento de los conocimientos médicos y contribuyó al ascenso del prestigio profesional de los doctores, tanto en la sociedad chilena en general como en su clientela particular, aunque esto podía conllevar riesgos para pacientes como los del Hospital San Juan de Dios.

En definitiva, los hospitales, especialmente los de Santiago, permitieron la aplicación y desarrollo de los nuevos conocimientos médicos y adquirieron auge. Los métodos de diagnóstico de los enfermos y los avances de la cirugía en Francia y Europa, fueron transferidos al país a través de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile y de médicos como el doctor Sazie. Los procedimientos terapéuticos utilizados en los hospitales eran de efectividad escasa o nula, pero había una creciente valoración de las nuevas técnicas de diagnóstico y quirúrgicas. Producto de todo esto, los doctores obtuvieron un cada vez mayor prestigio profesional y los hospitales fueron revalorizados.

Un objetivo prioritario: mejorar y expandir los hospitales

Amplios y variados sectores de la población demandaban ser atendidos en los hospitales donde los médicos, por su parte, aplicaban

Historia-MacClure 09-8.indd 43 09-08-12 16:50

los nuevos conocimientos transferidos desde los países más avanzados. Esta demanda de doble cara fue asumida por las autoridades, como examinaremos en los párrafos siguientes.

Con el triunfo del Presidente Manuel Montt sobre los opositores en la guerra civil de 1851, asumió como Ministro del Interior su cercano colaborador Antonio Varas, cargo al cual correspondía la responsabilidad sobre los asuntos relacionados con la salud de la población. Los representantes más rancios de la antigua tradición "pelucona" o conservadora, lo debieron "tolerar como Ministro omnipotente" y tuvo un margen de maniobra amplio para delinear un programa de gestión ministerial[43]. Para Varas, un problema relevante consistía en que "los establecimientos de beneficencia reclaman una atención especial que […] no ha podido prestarles hasta ahora el Gobierno […] por la falta de fondos"[44].

Los hospitales formaban parte de la beneficencia, para lo cual habían sido dotados de propiedades agrícolas o urbanas, obteniendo de ellas recursos regulares a través de arriendos u otras fórmulas. En la decena de hospitales originados en la época colonial, la mayor parte de esas dotes tuvo su origen en la fundación de las ciudades, pero de ellas carecían los nuevos establecimientos e incluso el hospital de Valparaíso, pues esa ciudad nunca fue oficialmente fundada. Además de esos recursos y algunas ocasionales donaciones, el gobierno proporcionaba a los hospitales fondos del presupuesto público. El presupuesto anual de gastos de cada hospital debía ser aprobado por el Ministerio del Interior, al igual que cualquier movimiento de fondos extraordinario durante el año, por pequeño que fuera. El movimiento de fondos de la Junta de Beneficencia de cada ciudad era administrado por la Tesorería Departamental, subordinada a la Tesorería Provincial, las que manejaban todos los fondos públicos locales, desde el pago de sueldos a los funcionarios hasta la recolección de impuestos, bajo la dependencia del Intendente y del gobierno supremo. La administración de las juntas de beneficencia estaba a cargo de personalidades caritativas o filántropos, incluyendo los administradores de los hospitales, pero su designación requería la aprobación del

Historia-MacClure 09-8.indd 44 09-08-12 16:50

Ministerio del Interior. De este modo, en la práctica estaban unidas la gestión pública y la de los hospitales. Una expansión de los hospitales requería de recursos públicos frescos, pues ya no era viable asignarles más dotes generadoras de recursos regulares y las nuevas donaciones eran escasas.

De acuerdo con lo señalado por el Ministro Varas, la falta de fondos públicos había sido una limitación hasta ahora. Sin embargo, había una nueva situación en las finanzas públicas. Los ingresos fiscales que venían creciendo desde 1849 y en 1852, experimentaron un aumento vertiginoso, como revisaremos detalladamente en el último capítulo. Dos terceras partes provenían de las tasas aduaneras a las importaciones, una especie de impuesto indirecto al consumo de productos provenientes del exterior, el cual se incrementó como resultado de los retornos proporcionados por las crecientes exportaciones de plata y cobre, así como de productos agrícolas. El gobierno tenía así la posibilidad de decidir cómo distribuir esos nuevos ingresos, que parecían ser recursos que no se arrebataban a un sector en particular.

Según declaró el Ministro Varas, "los hospitales […] son los establecimientos de caridad más generalizados"[45]. La expresión "más generalizados", en el lenguaje de la época, podía referirse con ambigüedad tanto a la amplia cobertura de los hospitales como al interés de los médicos y los grupos dirigentes.

En adelante, habría recursos para el mejoramiento y expansión de los hospitales. La importancia que el Ministro concedía a estos establecimientos se correspondía con las innovaciones en la medicina y el creciente prestigio de los hospitales, de modo que Antonio Varas estaba en lo que parecía ser la cresta de la ola en la corriente del progreso.

Desde el inicio del gobierno de Montt y en forma constante en los años siguientes, el Ministro del Interior declaró que los hospitales eran prioritarios y ello requería inversiones en la construcción, ampliación o rehabilitación de edificios de estos establecimientos[46]. Los principales proyectos, de acuerdo con lo planteado por Varas, corresponderían a las nuevas construcciones del Hospital

Historia-MacClure 09-8.indd 45 09-08-12 16:50

San Borja para mujeres en Santiago, cuyo edificio se encontraba "viejo" y en parte "ruinoso"; del hospital de Concepción y del de Copiapó.

Además, hubo peticiones locales ante las cuales respondió el gobierno. Así, en Valparaíso el terremoto de 1851 había destruido las salas del hospital de hombres[47]. El Presidente Montt, en visita al puerto, ofreció apoyar de acuerdo a lo que se solicitara y acogiéndose a esto, la Junta de Beneficencia pidió recursos para la construcción de salas del hospital y el aumento del número de camas, lo cual fue aprobado por Montt y Varas[48]. En Curicó, en ese entonces un pueblo con una vida política relativamente autónoma pero administrativamente subordinado a San Fernando, cabecera de la provincia de Colchagua, los vecinos más influyentes aspiraban a construir un hospital[49]. Reunieron dinero, donaron camas, cantimploras y otros bienes para la construcción y equipamiento de un hospital, obteniendo también un aporte de recursos del gobierno, con lo que lograron inaugurarlo en 1853. Incluso en la pequeña ciudad de Cauquenes, cabecera de la provincia de Maule, el gobierno apoyó la construcción de un hospital[50]. De este modo, decisiones políticas del gobierno que eran de importancia para la vida de la gente, respondieron también a intereses surgidos "desde abajo" a lo largo del país.

En Santiago, el Presidente Montt y el Ministro Varas nombraron una comisión para la construcción del nuevo Hospital San Borja de mujeres, la que pronto sumó sus andamios a los de los nuevos palacios santiaguinos[51]. Las utilidades de los mineros de Chañarcillo y de los hacendados beneficiados por el aumento de las exportaciones, hicieron de la ciudad "un bosque de andamios", que sustituían a los viejos caserones coloniales por palacios modernos[52]. Entre los edificios construidos en esos años con recursos públicos, al nuevo Hospital San Borja solamente le superó la magnitud de la inversión realizada en los almacenes fiscales de Valparaíso, con sus grandes bodegas destinadas a acrecentar los impuestos aduaneros a las importaciones, principal fuente de ingresos tributarios del país[53]. Su fachada, aunque más sobria que las de los palacetes

Historia-MacClure 09-8.indd 46 09-08-12 16:50

levantados en esos años, otorgó al nuevo edificio del Hospital San Borja un aire de monumentalidad, distinción y solidez.

En Concepción, el hospital fue convenientemente trasladado a un sector donde predominaban viviendas precarias, principalmente ranchos, fuera del sector más urbanizado de la ciudad, donde los miasmas atmosféricos originados en el establecimiento serían menos peligrosos para los vecinos más acomodados[54]. El nuevo edificio, de un costo relativamente elevado, tenía un aspecto europeo que lo distinguía de la arquitectura de estilo colonial predominante en la ciudad y entre sus largos bloques de un piso separados por amplios patios podía circular fácilmente el aire, como se recomendaba[55].

Los cambios definidos por el Ministro Varas fueron más allá de la infraestructura hospitalaria, abarcando también la organización interna de los hospitales y la forma de atender a los pacientes. Para ello se recurrió a los nuevos métodos aplicados en países europeos y su transferencia a los hospitales chilenos se realizó incorporando directamente a quienes se harían cargo de esas transformaciones: las Hermanas de la Caridad.

Dos tercios de los hospitales franceses contaban con la actividad estable de las Hermanas de la Caridad y comunidades religiosas similares, para atender a los enfermos y hacerse cargo del funcionamiento de los hospitales, siendo reguladas por el Estado sus condiciones de servicio y la remuneración de sus labores[56]. Mientras las hermanas se preparaban para su viaje a Chile, una británica, Florence Nightingale, considerada posteriormente una fundadora de la enfermería, aprendía de ellas en París los métodos que aplicaban[57]. Así, en paralelo a la medicina francesa considerada la más avanzada de la época, las Hermanas de la Caridad asumían un enfoque metódico altamente valorado respecto de la atención de los pacientes, la organización, pulcritud y limpieza de la actividad hospitalaria, haciendo del hospital un establecimiento más aceptable[58].

Las Hermanas de la Caridad introdujeron una nueva forma de funcionamiento en los hospitales chilenos[59]. Inicialmente, se

Historia-MacClure 09-8.indd 47 09-08-12 16:50

hicieron cargo de los hospitales de Santiago y Valparaíso. El Ministro Varas observó pronto que "el servicio interno se ha regularizado en todos sus pormenores e introducídose procedimientos más eficaces" y que había "mejorado notablemente la asistencia a los enfermos"[60]. El Presidente Montt, por su parte, pudo expresar con satisfacción que gracias a las religiosas, los establecimientos de beneficencia de Santiago "figuran ya en primera línea, por el buen sistema introducido, por la esmerada asistencia y por el celo caritativo con que los desgraciados que a ellos se asilan, son acogidos"[61].

Con apoyo de recursos públicos para sus gastos de funcionamiento, las Hermanas de la Caridad establecieron, además, dispensarías en Santiago y Valparaíso, proporcionando masivamente atención médica, medicamentos y visitas a domicilio, principalmente a mujeres y niños[62]. Una dispensaría constituía una mezcla entre un centro ambulatorio de atención de salud, una botica para quienes no podían adquirir medicamentos en las florecientes farmacias y un lugar de ayuda caritativa en general. En Santiago, la dispensaría San Vicente de Paul de las hermanas contó con una amplia demanda en su primer año de actividad, duplicando en 1857 el número de personas que anualmente eran atendidas por ese tipo de centros de atención ambulatoria y provocando así un salto en su cobertura de la población de ciudad. Las atenciones brindadas a mujeres que acudieron cada año a estas dispensarías superaron la población femenina adulta del Departamento (municipio) de Santiago, lo cual muestra que muchas de ellas recibieron sus cuidados en más de una oportunidad. Esto indica la masiva cobertura de esos centros de atención de salud en la población de la ciudad, principalmente respecto de las mujeres y niños. Examinaremos la evolución posterior de su amplia cobertura, más adelante en este mismo capítulo.

El hospital de hombres San Juan de Dios en Santiago también fue objeto de mejoramientos en su infraestructura, junto a la renovación de su organización interna por parte de las Hermanas de la Caridad. Esto fue apreciado por el naturalista francés Claudio Gay, quien tenía no solamente la ventaja de observar la realidad con

Historia-MacClure 09-8.indd 48 09-08-12 16:50

una mirada externa, sino además podía establecer comparaciones gracias a que había visitado el hospital años atrás. Gay viajó desde Francia para una corta estadía en Chile en 1863, ocasión en la que volvió a visitar el hospital, registrando en sus apuntes personales las transformaciones producidas después de veinte años. En su recorrido por las dependencias del establecimiento, acompañado por dos académicos de la Facultad de Medicina, Gay observó que el hospital "se encuentra irreconocible respecto de lo que era", según anotó[63].

El juicio de Gay se dirigía ante todo a la importante renovación de la infraestructura del hospital: "se han hecho grandes construcciones […] las nuevas salas son muy bien aireadas y muy limpias. Lamentablemente el piso hecho con ladrillos del país da lugar a una polvareda continua y terrosa que resta todo el encanto que habría si esas salas estuvieran pavimentadas con ladrillos de Francia". Le parecieron destacables varias de las nuevas instalaciones, la cocina, los baños de enfermos, la lavandería, la farmacia[64]. Valoró positivamente el tamaño del hospital y su emplazamiento urbano: "en general este hospital es grande, perfectamente mantenido, tan bien como en París y de un solo piso. A la entrada se encuentra un muy lindo jardín con una encantadora fuente en el medio y los patios interiores están también plantados con árboles. Se encuentra ubicado en la Cañada, ese hermoso paseo tan concurrido por la sociedad", señaló refiriéndose a la Alameda de las Delicias de Santiago. De estas opiniones de Gay, podría desprenderse que las nuevas edificaciones e instalaciones generaban una apariencia acorde con los gustos de la época.

La forma como se desarrollaba la estadía de los enfermos también mereció la atención del naturalista francés, llevándolo a concluir que se lograban condiciones mejores que las de sus propios hogares. "Gracias a la llegada de las Hermanas de la Caridad todo ha cambiado, en beneficio de los enfermos, del orden e incluso de la economía, pues antes las sopas, los pollos, etc. eran devorados por los sirvientes, en perjuicio de los enfermos […]. Cada una de las camas es de fierro, con una gruesa payasa de hojas de maíz y

Historia-MacClure 09-8.indd 49 09-08-12 16:50

un colchón de lana, las sábanas y almohadas son muy limpias y por cierto los enfermos están allí mucho mejor que en su propio hogar". Efectivamente, la atención a los pacientes mejoró en forma notoria, a juzgar por el fuerte aumento del gasto diario del hospital, principalmente en alimentación, sin un aumento de las camas en la misma proporción[65]. Sumado a eso, el orden de las salas y los catres de fierro, configuraban un ambiente frío pero de aparente eficacia.

Un detalle en el nuevo tipo de organización interna establecida por las Hermanas de la Caridad, que definía al internado en el hospital como un enfermo a ser diagnosticado, no escapó a su mirada: "una pequeña tablilla colocada en la cabecera del enfermo señala su nombre, su profesión, la enfermedad, etc.".

El recorrido realizado le permitió notar algunos de los rasgos más sobresalientes de la organización del hospital. "Visitamos varias salas según las enfermedades, la de las cirugías donde hay una sala aterradora para las operaciones, la de los niños, etc.". Gay no observó la importante proporción que habían alcanzado entre las salas donde eran alojados los pacientes, las destinadas a cirugía, en concordancia con el desarrollo de la medicina en ese campo y de la actividad de la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile en el hospital de hombres. Un 47% de las camas del hospital correspondía a pacientes de cirugía y las restantes a "medicina"[66]. En cambio, en el Hospital San Borja para mujeres, la proporción de camas de cirugía era de solamente un 14%[67].

Gay anotó que "se puede atender 500 a 550 enfermos y pueden morir dos a tres diariamente, pues como en Europa, los enfermos frecuentemente no se deciden a entrar al hospital hasta que la enfermedad ha hecho bastante progreso". Efectivamente, cuando visitó el Hospital San Juan de Dios, había aumentado a 540 el número de camas y cada día ingresaban 26 hombres al hospital. Una cantidad bastante mayor al promedio de uno diario en el hospital de Concepción, por ejemplo, lo cual constituye un indicador de la incidencia que había alcanzado el hospital entre los hombres santiaguinos, además de quienes llegaban al establecimiento desde lugares más lejanos[68].

Historia-MacClure 09-8.indd 50 09-08-12 16:50

Para esa dotación de camas y esa demanda de atención, el Hospital San Juan de Dios funcionaba con una organización compleja, encabezada por los encargados de la gestión del hospital, el doctor Lorenzo Sazie como médico en jefe de los dos hospitales, el administrador y el subadministrador, ambos filántropos que donaban parte de su tiempo, y la Superiora de las Hermanas de la Caridad, el cargo público más alto desempeñado por una mujer en Chile en la época[69]. Las salas de los enfermos contaban con 9 médicos y 63 paramédicos. Cada sala a cargo de un médico, disponía en general de un practicante o curandero, más unos tres enfermeros y veladores, todos los cuales se encontraban ahora subordinados a una religiosa. Además, había un personal de apoyo abarcando desde la botica o farmacia hasta el carretonero encargado de transportar los cadáveres al cementerio.

Pero en un punto sensible, la mortalidad en el hospital, Gay fue mal informado por sus acompañantes, posiblemente interesados en generar una buena impresión en el naturalista francés[70]. La elevación de la mortalidad en el Hospital San Juan de Dios provocó críticas un par de años antes de la llegada de Gay, frente a las cuales los médicos se defendieron[71]. Reconocieron que la pequeña sala destinada a los infectados de "podredumbre hospitalaria" "favorece el contagio e induce pavor a los que en ella se encuentran", quienes "creen que se les lleva porque no les resta ya ninguna esperanza de vida". Pero sostuvieron que la gangrena hospitalaria no alcanzaba una proporción elevada y que si había aumentado, ello constituía una situación transitoria. Los muertos en el hospital San Juan de Dios no eran dos o tres diariamente, como anotó Gay en sus apuntes personales, sino que en 1863, el año de su visita, alcanzaron un promedio de 4,5 hombres por día[72]. La tasa de mortalidad en este hospital se había incrementado a partir de 1860 y empezó a sobrepasar a la del hospital San Borja en 1863, manteniéndose elevada durante las dos décadas siguientes, presumiblemente como consecuencia de las operaciones quirúrgicas. Una alta tasa de mortalidad era común también en los hospitales de Europa y Estados Unidos, agudizada por las hemorragias operatorias y las infecciones

Historia-MacClure 09-8.indd 51 09-08-12 16:50

posoperatorias, en una época en que todavía no se habían desarrollado los métodos antisépticos y asépticos[73]. Lamentablemente para numerosos pacientes, limitaciones técnicas de los conocimientos transferidos en el campo de la medicina desde países noratlánticos, afectaron severamente las intervenciones realizadas.

En definitiva, el impulso dado por el Ministro Antonio Varas al mejoramiento de la infraestructura y organización interna de los hospitales, aprovechando los mayores recursos financieros con que contó el Estado a partir de alrededor de 1850, favoreció el auge de estos establecimientos, de la medicina y de los médicos. La expansión de la infraestructura hospitalaria, la mayor eficacia y profesionalización introducida por las Hermanas de la Caridad, la creciente aplicación de innovaciones médicas, modificaron los hospitales y el ejercicio de la medicina, con sus resultados tanto favorables como desfavorables para los pacientes y la población que demandaba atención hospitalaria.

Como expresión de ese auge, el doctor Lorenzo Sazie fue designado Presidente de la Junta de Beneficencia de Santiago. Así, un médico pudo llegar "[…] a uno de los cargos más apetecidos por el honor que significaba y en una época en que la alta sociedad que se concentraba en esa Junta apenas había trocado el desprecio que sentía por los médicos en menosprecio", de acuerdo con la visión de la historia tradicional de la medicina chilena[74]. Esto se vio favorecido por el perfil profesional y personal del propio doctor Sazie, que contaba con la más distinguida clientela, incluyendo el nuevo Presidente de la República José Joaquín Pérez, quien lo designó en el cargo, al mismo tiempo que se relacionaba personalmente con prominentes personalidades, magnates mineros y políticos destacados de distintas tendencias, en una época en la cual por lo demás todos ellos tenían en alta estima la cultura francesa, que parecía personificarse en su figura[75]. Invitado por el Presidente Pérez, el doctor Sazie pronunció un discurso en la inauguración del ferrocarril entre Valparaíso y Santiago. Sazie señaló que con esa vía férrea el país se colocaba "en el rango de las naciones más adelantadas por su civilización y progreso"[76]. El ferrocarril era considerado un

Historia-MacClure 09-8.indd 52 09-08-12 16:50

símbolo del avance de la modernidad, de modo análogo a la medicina practicada en los hospitales, lo que fue reforzado por las autoridades. En alguna medida, la propia política gubernamental contribuyó al prestigio de los doctores.

Con el respaldo de los médicos, la política adoptada por el Ministro Antonio Varas se mantuvo en forma relativamente constante en los años siguientes, a pesar del cambio de gobierno. Contando a su favor con un período de bonanza económica, el gobierno de la fusión o coalición liberal-conservadora que asumió el poder con el Presidente José Joaquín Pérez, continuó impulsando el mejoramiento de la infraestructura y la organización interna de los hospitales, con sus efectos positivos, negativos e incluso mortales para los pacientes. El desarrollo de la medicina y la renovación de los hospitales siguió siendo también el resultado de los nuevos conocimientos médicos en otros países y de la acción de los propios doctores, así como de las peticiones desde el nivel provincial y de la demanda de amplios sectores de la población. Es decir, continuó siendo una política que no surgió ni se implementó exclusivamente desde la cúspide del poder político nacional.

Por otro lado, también se definió una política frente a las epidemias, que en gran parte no fue ejecutada directamente por los médicos y en los hospitales, pero que tuvo una incidencia decisiva en la salud pública.

Definiciones frente a la viruela

En paralelo al desarrollo de los hospitales, frente a las enfermedades infecciosas y en particular ante la viruela, fueron reelaboradas dos líneas de acción, referentes al aislamiento de los infectados y la vacunación.

Las enfermedades infecciosas eran una importante causa de muerte en el siglo XIX y constituían un problema predominante para la salud pública en el mundo. En efecto, la viruela y la fiebre

Historia-MacClure 09-8.indd 53 09-08-12 16:50

tifoidea, además de la tuberculosis que era escasamente vista como transmisible, predominaron como causas de mortalidad durante el siglo XIX en las sociedades occidentales[77]. El crecimiento de las ciudades exponía a más personas a estas enfermedades y la concentración urbana facilitaba el contagio, pero se cree que un número creciente se inmunizaba en el proceso, al mismo tiempo que la imposición de medidas de cuarentena ayudaba a mantener las epidemias bajo control[78].

Las doctrinas médicas predominantes no contribuían mucho a su tratamiento, pues en Chile y el mundo occidental, a mediados del siglo XIX, predominaba la idea de que las enfermedades infecciosas eran causadas por los miasmas, los temperamentos y humores[79]. Se prestaba creciente atención a la pobreza y las condiciones de vida urbanas, pero no se identificaban agentes específicos como causantes de enfermedades infecciosas también específicas, mediante el contagio a través de contacto directo o bien por medio de alguna infección provocada por medios indirectos como el agua[80].

Uno de los pocos logros alcanzados por la medicina en el enfrentamiento de las enfermedades antes del siglo XX, fue la prevención de la viruela a través de la vacunación[81]. Más allá de los hospitales, la protección de la población contra las epidemias a través de la vacunación contra la viruela y de otras medidas, formó parte central de las políticas de salud pública en diversos países del mundo, incluido Chile. A pesar de ello, la viruela tuvo una fuerte incidencia en el país y como podremos observar, fue determinante en la mortalidad en ciudades como Santiago durante algunos años. Tanto la vacunación frente a la viruela como el aislamiento de los contagiados, son relevantes para comprender lo ocurrido con la salud pública.

La vacuna contra la viruela fue enviada a América en una expedición real a principios del siglo XIX y hacia 1850 operaba a lo largo de Chile una ya antigua institución, la Junta Central de Vacuna[82]. Funcionaba con financiamiento fiscal y era presidida por personalidades que no recibían remuneración por su labor. Disponía de unos pocos funcionarios pagados en la Oficina Central

Historia-MacClure 09-8.indd 54 09-08-12 16:50

de Vacuna a un costado de la plaza principal de Santiago, la cual administraba el sistema, principalmente a través del pago a los vacunadores en las provincias, además de efectuar vacunaciones en el mismo local. Un médico formaba parte de la Oficina Central, pero sus servicios se limitaban básicamente a supervisar la calidad de la vacuna, en particular la aplicada en Santiago, lo cual se apreciaba en las reacciones provocadas en la piel de los vacunados. Los vacunadores recorrían diversos lugares aplicando la vacuna, principalmente a niños y jóvenes. Los mismos vacunadores eran responsables de la preservación de la vacuna, que se aplicaba habitualmente de brazo a brazo, idealmente algunos días después que un niño había sido vacunado, para apreciar si los resultados de la vacuna habían sido efectivos. En las provincias, la calidad de la vacuna era supervisada ocasionalmente por los médicos de ciudad, quienes estaban formalmente a cargo de la salud pública. Así, aunque la vacuna era una terapia preventiva eficaz para la salud, los doctores tenían poca participación en el sistema de vacunación.

Entre los médicos chilenos predominaba la prestigiosa opinión sostenida por la Academia de Ciencias de Paris, según la cual "la virtud preservativa de la vacuna es absoluta para el mayor número de vacunados y temporal para un corto número […]. Es casi absoluta hasta la adolescencia"[83]. Pero se desconocía el mecanismo a través del cual la vacuna ejercía su efecto y había discusiones sobre su efectiva capacidad preventiva frente la viruela.

El primer médico en analizar la vacunación relativamente a fondo en Chile, fue un doctor español, José Masriera, al presentar una memoria en la Facultad de Medicina de la Universidad para obtener el reconocimiento de su título en 1857[84]. Junto con manifestarse fuertemente a favor de la vacunación, señaló que sus resultados dependían de la calidad de la vacuna y de la revacunación cada cierto tiempo. Sin embargo, la viruela era solamente una entre muchas de las enfermedades atendidas por los médicos y sus intereses profesionales estaban lejos de concentrase predominantemente en la vacunación, que permanecía relativamente fuera de su propio campo laboral.

Historia-MacClure 09-8.indd 55 09-08-12 16:50

Además de la vacunación, el aislamiento de los infectados por la viruela era una medida habitualmente practicada. Desde la época colonial, durante las epidemias se establecían temporalmente lazaretos de apestados y luego se cerraban[85]. Se trataba de establecimientos precarios donde eran atendidos y aislados los enfermos.

El aislamiento de los enfermos era considerado un asunto crucial y si era necesario, las autoridades aplicaban para ello medidas coercitivas o al menos no siempre anteponiendo el bienestar de los enfermos. En Concepción se informó que la autoridad "ha hecho poner" en un lazareto a algunos enfermos de viruela[86]. Los apestados en el departamento (municipio) de Valdivia fueron traslados a lugares suficientemente aislados, como la fortaleza de Niebla a 14 kilómetros de distancia de la ciudad, "medidas bastante dolorosas por cierto, pero indispensables para evitar el progreso del mal", según señaló el Intendente [87].

Los lazaretos respondían no solo a las decisiones de las autoridades, sino a los temores de la población local frente a una epidemia, al menos de quienes no habían contraído la enfermedad. A modo de ilustración, durante la década de 1850, en diversas localidades de la provincia de Talca, al ser "atacadas por el azote de la viruela, sembrando en ellas la consternación y la alarma", las propias poblaciones de esos lugares "en el temor de verse contagiadas en su totalidad, arrojan fuera de sí a los que sufren el mal, los cuales abandonados sin recursos de ninguna especie son víctimas de él"[88]. Las autoridades, junto con priorizar en el aislamiento de los apestados, intentaron mejorar sus condiciones, estableciendo para ello lazaretos provisionales con recursos económicos aportados por el gobierno central. Los enfermos, muchos de ellos niños, eran conducidos frecuentemente en forma forzada o semiforzada. Los lazaretos de apestados eran construcciones poco adecuadas según reconocía el propio Intendente de Talca, a donde en algunos casos "se lleva a los enfermos para amontonarlos sin distinción de sexo, edades y […] sin tenerse una cama siquiera donde recibirlos".

La composición social de quienes ingresaban a los lazaretos posiblemente tenía una correspondencia con la presión social y

Historia-MacClure 09-8.indd 56 09-08-12 16:50

la capacidad de las autoridades para aplicar medidas coercitivas, así como con las precarias condiciones de atención que ofrecían. En el lazareto de Concepción a principios de 1854, algo más de la mitad de los internados eran trabajadores no calificados, como gañanes, sirvientes y lavanderas, aunque también había artesanos y trabajadores calificados como zapateros, sastres, costureras y albañiles[89]. Lo más destacado era la mucho mayor presencia de solteros en comparación a los habitantes de la ciudad y a los pacientes del hospital, así como la elevada proporción de quienes tenían como "patria" u origen a otros lugares de la provincia, es decir, eran inmigrantes[90]. Esto indicaría que entre quienes ingresaron al lazareto hubo una fuerte proporción de personas con débiles redes familiares o sociales de apoyo.

A un alto costo humano, el aislamiento de los enfermos parecía tener alguna eficacia respecto de impedir o limitar la propagación de las epidemias, al menos transitoriamente. Una parte de quienes ingresaban a un lazareto salía con vida un tiempo después y el establecimiento se hacía menos necesario luego de algunos meses de funcionamiento, cuando eran más los que salían en comparación a quienes ingresaban al recinto.

Así, la reacción de las autoridades en la década de 1850 frente a las emergencias provocadas por las epidemias, consistió a menudo en el aislamiento de los apestados en lazaretos, medida frecuentemente demandada por las propias comunidades locales, a veces intensamente. Esto se sumaba a la acción pública tendiente a la vacunación de la población contra la viruela.

Esas dos líneas de acción fueron definidas de un modo todavía más preciso en la década siguiente, cuando una epidemia de viruela estalló en Santiago en abril de 1864, extendiéndose pronto a Valparaíso. Al principio, los enfermos fueron atendidos en los hospitales, pero estos se hicieron insuficientes. A petición de la Junta de Beneficencia, presidida por el doctor Lorenzo Sazie, el Ministro del Interior transfirió recursos para habilitar un lazareto de madera anexo al Hospital San Borja, con capacidad para atender a 200 enfermas de viruela[91]. Pero pasaban los meses y faltaba un lazareto similar

Historia-MacClure 09-8.indd 57 09-08-12 16:50

para hombres, que disminuyera el riesgo de contagio provocado por el ingreso de enfermos de viruela al Hospital San Juan de Dios. Transitoriamente se improvisaron otros dos lazaretos de pequeño tamaño, pero la demanda tanto de hombres como de mujeres excedía a la disponibilidad.

La epidemia de viruela se intensificó, a lo cual se sumó una de tifus exantemático, con lo cual la situación se hizo crítica hacia diciembre de 1864[92]. Ante la gravedad de la situación, el Ministro del Interior solicitó la opinión de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, que agrupaba a los médicos más destacados. La Facultad expuso su posición en un documento formal que luego fue publicado y más adelante ratificado por ese mismo cuerpo académico[93].

Considerando que la vacunación era la principal medida preventiva frente a la viruela pero que parte de la población desconocía sus ventajas, la Facultad propuso "exigir certificado de vacunación a los niños que concurran a todos los colegios y escuelas de la República, y ordenar a los jefes del ejército y guardias cívicos la inoculen periódicamente a los cuerpos de su mando". El alcance de la propuesta era limitado, debido al escaso número de niños cubiertos por el sistema educacional, así como el pequeño tamaño de las fuerzas militares y milicias, pero podría contribuir a una cierta expansión de la vacunación. La vacunación general y obligatoria de la población no formó parte de esas definiciones de la Facultad en 1864.

Una segunda medida, de acuerdo con la propuesta de la Facultad de Medicina, consistía en "el aislamiento de los atacados de viruelas, para lo cual el mejor recurso es el establecimiento de lazaretos en distintos puntos de la ciudad […] siendo el objeto de ellos impedir el contagio […]". El mejoramiento de los lazaretos evitaría que los infectados entraran en "contacto con los individuos sanos, donde llegarían a convertirse en focos de infección". Las ideas sobre las emanaciones atmosféricas miasmáticas como causantes de contagio de enfermedades predominaban en la medicina y eran compartidas por una amplia parte de los habitantes,

Historia-MacClure 09-8.indd 58 09-08-12 16:50

por lo cual la Facultad especificó que la localización de los lazaretos debía alejarse de "los centros de población".

Estas definiciones oficiales de la Facultad de Medicina acerca del mejoramiento de la vacunación y del aislamiento de los infectados en lazaretos, adquirieron importancia en los años siguientes.

En lo inmediato, de acuerdo con el diagnóstico de la Facultad, la "clase" más afectada "es la menesterosa, como casi siempre en todas las epidemias". Los médicos señalaron que los enfermos rechazados en los lazaretos duplicaban a los atendidos y un integrante de la Junta de Beneficencia informó que "le constaba que los pobres eran rechazados de los hospitales por no haber lugar en que colocarlos y que eran a la vez abandonados de sus deudos, algunos se iban a refugiar en los cerros debajo de peñascos o quebradas, donde faltos de todo recurso terminaban su vida aislados en medio de los horrores y angustias de los más crueles sufrimientos"[94]. La prensa denunció situaciones extremas, como el caso de una viuda con cinco hijos, todos enfermos de viruela, uno en el hospital y los otros cuatro en su vivienda, dos de los cuales permanecían acostados en el suelo debido a que solo contaba con una "miserable cama"[95].

En el principal periódico, *El ferrocarril*, fue criticada la "flojedad" de la acción de la autoridad, que había permanecido relativamente pasiva ante la epidemia[96]. Se señaló que la población se encontraba "estupefacta" ante la posible instalación de un lazareto en el borde oeste del cerro Santa Lucía, a solo seis cuadras de la plaza principal de la capital, lo que provocaba la oposición del vecindario[97]. El doctor Lorenzo Sazie propuso habilitar un antiguo local, la Maestranza, en el límite este de la zona urbana, lo que evitaba los temores de los vecinos, siendo autorizado para ello por el gobierno, aunque entró en funcionamiento cuando la epidemia ya empezaba a retroceder[98]. Por otro lado, el Intendente de la ciudad adquirió dos coches destinados a conducir gratuitamente a los enfermos desde sus viviendas a los hospitales o lazaretos, una medida que facilitaba su acceso voluntario a los lazaretos, al mismo tiempo que evitaba el peligro de transportarlos en carruajes del servicio público normal.

Historia-MacClure 09-8.indd 59 09-08-12 16:50

Entretanto, en Valparaíso también se inició un fuente brote epidémico de viruela a mediados de 1864. Algunos de los infectados fueron internados en el lazareto de Playa Ancha, al oeste del puerto y en las afueras de la ciudad. La situación se hizo más complicada para las autoridades en agosto de 1865, cuando el Intendente de Valparaíso comunicó al Ministro del Interior que la epidemia de viruela "[…] lejos de menguar, va en un aumento alarmante […]", a lo cual se sumaba el inicio de una epidemia de tifus exantemático, frente a lo que solicitó recursos económicos al gobierno destinados a la atención de los infectados[99]. La crisis fue informada en la Cámara de Diputados por el diputado Benjamín Vicuña Mackenna, quien dio a conocer con alarma una carta del administrador del Hospital de Valparaíso, señalando que "llego del hospital, dejando 396 enfermos en él y 199 en el lazareto: total 595"[100]. Así, el problema ingresó levemente en la política nacional, sumándose al bloqueo mantenido en esos meses por la escuadra española sobre el puerto de Valparaíso, originado en la solidaridad de Chile con Perú ante su conflicto con España.

La epidemia era sobre todo un problema político local, ante el cual la Municipalidad de Valparaíso consultó la opinión de los médicos más destacados del puerto, antes de adoptar decisiones[101]. Los doctores hicieron un crudo diagnóstico de las condiciones del lazareto de Playa Ancha. "Las salas son estrechas y desaseadas. Las camas de los enfermos están en el suelo sin guardar cierta distancia necesaria para evitar la intensidad de la infección. Carece de los recursos y de los empleados suficientes", que eran solo dos. La Comisión de Beneficencia de la Municipalidad acogió algunas de las proposiciones de ampliación y mejoramiento de las condiciones existentes, incluyendo la construcción de dos salas adicionales en el lazareto.

Médicos como el doctor Nataniel Cox propusieron intensificar las medidas coactivas tendientes a aislar a los infectados en el lazareto de Playa Ancha. "Soy de opinión que es mejor conservar la regla de policía ya establecida en el sentido de remitir los enfermos al lazareto a fin de separarlos lo más posible de los sanos. Pero esta medida no se puede llevar a efecto tan completamente como fuera

Historia-MacClure 09-8.indd 60 09-08-12 16:50

de desear, porque las personas acomodadas no queriendo someterse a ella, por serles repugnante la comunidad de trato con la clase inferior, frecuentemente no llaman médico, sino que pasan la enfermedad ocultamente en sus casas […]". De este modo, el doctor Cox consideraba necesario aplicar las normas del orden tradicional en cuanto a aislar en el lazareto en lo posible a todos los infectados, para evitar la expansión de la epidemia de viruela.

La Comisión de Beneficencia de la Municipalidad del puerto señaló que prestaba atención "[…] al dictado de los médicos, a las quejas cotidianas de las familias y al clamor del pueblo […]", que pedía "[…] ¡policía! ¡policía! Es el grito unísono de ciudadanos y extranjeros, de todos los que pagan contribución y forman el tesoro de la localidad". Si bien se pedían medidas de resguardo del orden sanitario en la ciudad, la comisión municipal reconocía al mismo tiempo "la cruel situación del enfermo que es arrancado de su hogar para ser llevado al lazareto […] este hombre rodeado de consolaciones y esperanzas, sacado del abrigo y del blando lecho, para ser transportado por esbirros o peones desconocidos, a un lugar oscuro y hediondo, frío y asfixiante, donde ya no volverá a ver sino caras desconocidas e indiferentes". La propuesta final de la Comisión de Beneficencia, aprobada por la "sala" o concejo municipal, tomó partido en contra de las medidas más coercitivas tendientes a conducir a enfermos de viruela al lazareto, relajando así la aplicación de medidas sanitarias en el puerto y buscando un nuevo equilibrio frente a la epidemia.

De este modo, en Valparaíso se siguió lo definido por la Facultad de Medicina en relación con enfatizar en el aislamiento de los infectados en lazaretos, propendiendo a mejorar las condiciones materiales de atención a los enfermos y favoreciendo que concurrieran voluntariamente. En su mayoría, los médicos insistieron en la importancia de la vacunación, siguiendo la recomendación de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, sin demandar una vacunación general y obligatoria.

En Concepción, la amenaza de la epidemia de viruela desencadenada en Santiago y otros lugares, incentivó la vacunación. Fue

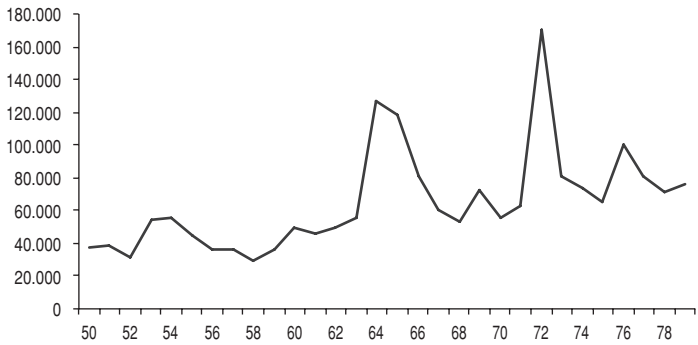
Historia-MacClure 09-8.indd 61 09-08-12 16:50

promovida por el médico de ciudad, a cargo de controlar la situación sanitaria, el español José Masriera, quien algunos años antes había presentado una memoria sobre la vacunación en la Universidad de Chile[102]. Informó al Intendente Aníbal Pinto acerca de sus esfuerzos para vencer el rechazo de "la mayoría de la gente de pueblo" a la vacunación "por preocupación o por ignorancia". Frente a ello, "algunos de los más respetables y sacerdotes de esta ciudad me han ofrecido que pondrían toda su influencia para que la gente preocupada concurra" a vacunarse. Además, solicitó al Intendente la destinación de una sala de la Municipalidad para practicar la vacunación y revacunación de los habitantes de la ciudad y de los alrededores. Si eso no era suficiente, la autoridad debería intervenir para hacer cumplir por la fuerza "un precepto de policía sanitaria", pero ello sería solo un último recurso por aplicar. "Si con lo expuesto no se logra el objeto deseado, sería conveniente que los vacunadores acompañados de un agente de policía recorriesen calle por calle, casa por casa, haciendo con esto obligatoria la vacunación y revacunación, sobre todo a la clase ignorante de la sociedad", señaló el médico de ciudad. Esta recomendación coercitiva del doctor Masriera era más drástica que la vacunación en las escuelas propuesta por la Facultad de Medicina al Ministro del Interior, pero solo aplicable durante la emergencia de la epidemia y como último recurso.

Ante la amenaza de la epidemia, la vacunación aumentó en todo el país, especialmente en las principales ciudades, como puede apreciarse en el siguiente Gráfico 1.4 *Vacunaciones contra la viruela en el país, 1850-1879*. En 1864 y 1865 se alcanzó el más elevado número de vacunaciones efectuadas hasta entonces, con una elevada proporción de ellas en Santiago y Valparaíso. Se consolidó así la vacunación como una medida preventiva, especialmente al desencadenarse una epidemia. Pero incluso, sumando las vacunaciones en ambos años de prevención reactiva ante la epidemia desencadenada, estas representaron solamente un 15% de la población del país, lo cual indica una baja cobertura de la vacunación a nivel nacional[103].

Historia-MacClure 09-8.indd 62 09-08-12 16:50

GRÁFICO 1.4
Vacunaciones contra la viruela en el país, 1850-1879



Fuentes: 1850-1854: *El Araucano*. 1854-1856: Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 288. 1857-1870: *Anuario estadístico*. 1871-1879: Adolfo Murillo. *El servicio de vacuna en Chile*. Santiago, Imprenta Emilio Pérez, 1898.

Hacia mediados de 1865 la epidemia de viruela se había atenuado en Santiago, pero no la de tifus exantemático, del cual resultó contagiado el propio doctor Lorenzo Sazie, quien falleció en noviembre de ese año[104]. En otros lugares del país, como Concepción, la epidemia de viruela fue menos intensa, a lo cual podría haber ayudado la intensificación de la vacunación promovida por el médico de ciudad, el español José Masriera, cargo que debió abandonar cuando en esos meses se intensificó el conflicto con España ante el bloqueo de Valparaíso, siendo apresado al intentar abordar una nave en Talcahuano[105].

En las dos principales ciudades del país, Santiago y Valparaíso, con poblaciones urbanas de cierta consideración, la epidemia de viruela alcanzó características distintas a otros lugares del país de menor tamaño. El modo de enfrentar la epidemia tuvo particularidades según las características de cada lugar, algunas bastante diversas, si se considera por ejemplo el caso de la localidad rural de Codegua en el departamento (municipio) de Rancagua, donde una preocupación importante de los campesinos consistía en

Historia-MacClure 09-8.indd 63 09-08-12 16:50

que no había sacerdote y muchos enfermos de viruela "mueren sin confesión"[106]. Pero la forma de intentar resolver el problema de la viruela en la capital, donde se encontraba el centro de decisiones políticas, así como en Valparaíso, la segunda ciudad en importancia del país, marcaba una pauta e influiría en la política futura.

Entre los médicos y autoridades surgió una inquietud por las condiciones materiales de los lazaretos, considerados producto de improvisaciones, así como por su insuficiente cobertura respecto de la población infectada. La masificación de la vacunación, alentada por la Facultad de Medicina, fue sobre todo una prevención reactiva ante el desencadenamiento de la epidemia, pero su cobertura resultó relativamente escasa en comparación a la población del país y terminada la crisis disminuyó el número de vacunaciones.

El aislamiento de los infectados en lazaretos era demandado por un amplio sector de la población, aunque había intereses en conflicto respecto del lugar donde instalarlos. En cambio, la demanda de vacunación era normalmente escasa, aumentando fuertemente solo en reacción a una epidemia como la de 1864.

Las medidas aplicadas frente a la epidemia de viruela se correspondieron en líneas generales, aunque insuficientemente, con las dos recomendaciones definidas formalmente por la Facultad de Medicina, tendientes a ampliar la vacunación de la población y mejorar el aislamiento de los infectados. Estas serían las definiciones básicas que se aplicarían en adelante frente a la viruela.

La gran epidemia de viruela

En 1872, la capacidad de acción del gobierno, de los médicos y de los hospitales, se vio enfrentada a la mayor epidemia de viruela en muchos años. El enfrentamiento de este crítico episodio se desarrolló en dos etapas, lo que tuvo efectos decisivos. Se aplicaron las definiciones que anteriormente se habían precisado acerca de mejorar la vacunación y el aislamiento de los infectados, aunque

Historia-MacClure 09-8.indd 64 09-08-12 16:50

acentuando este último aspecto. Fue una prueba dura para la población, principalmente en la ciudad de Santiago.

La primera advertencia oficial sobre la presencia de una aguda epidemia de viruela en Santiago, fue emitida por el Presidente del Tribunal del Protomedicato, el doctor José Joaquín Aguirre, quien era al mismo tiempo Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. De acuerdo con sus funciones legales como Protomédico, además de supervisar el ejercicio de la medicina y de otras profesiones relacionadas con la salud de la población, le correspondía asesorar a las autoridades gubernamentales acerca de las condiciones sanitarias. Cumpliendo su rol, el doctor Aguirre comunicó formalmente al Ministro del Interior, Eulogio Altamirano, que los datos indicaban "la reincidencia de la epidemia reinante de viruelas" en Santiago[107].

En realidad, la viruela era endémica en la ciudad y el país desde hacían al menos dos décadas[108]. La mayor epidemia anterior había ocurrido en 1864. Se consideraba normal que fallecieran a causa de ese virus unas 30 personas al mes en cada uno de los dos lazaretos de la ciudad, como ocurrió en los dos primeros meses de 1872[109]. Los hombres eran atendidos en el lazareto de la Maestranza, a cargo del Hospital San Juan de Dios. Las mujeres, en una sección del propio Hospital San Borja, lo que acarrearía graves consecuencias. La epidemia se declaró en marzo, cuando se duplicó la cantidad de enfermos ingresados a ambos lazaretos en comparación a los dos meses anteriores y se elevó también la cantidad de muertos. En las primeras dos semanas de abril, cuando el doctor Aguirre informó al Ministro del Interior, la cantidad de mujeres muertas era igual a la del mes anterior completo. Las salas del Hospital San Borja se encontraban con un elevado número de mujeres contagiadas por la viruela. Esos eran los indicadores de que disponían los médicos y sabían que eran indicios de una gran epidemia, cuya gravedad era desconocida en ese momento por la población de la ciudad.

En su comunicación al Ministro del Interior, el Presidente del Protomedicato solicitó buscar un lugar adecuado para establecer un lazareto de mujeres, separado del Hospital San Borja. Según

Historia-MacClure 09-8.indd 65 09-08-12 16:50

lo indicado por el doctor Aguirre, el aislamiento era indispensable para evitar el contagio al interior del hospital, provocado por la aglomeración de mujeres con viruelas.

De acuerdo con la epidemiología de la viruela, el aislamiento de los contagiados era crucial para evitar la expansión de la epidemia[110]. Eso era bien sabido en la época, aunque fuera de modo relativamente intuitivo, por las múltiples epidemias similares que habían afectado al país y al resto del mundo. La viruela no era transmitida por agentes no humanos y solamente actuaban como portadores quienes estaban afectados por el virus. La transmisión ocurría generalmente a través de un contacto cara a cara prolongado y era más eficiente cuando una persona se encontraba a menos de dos metros del enfermo de viruela. El virus no era secretado desde las vías respiratorias hasta que los pacientes se encontraban postrados por la enfermedad, momento en que se convertían en infecciosos y se hacía posible la transmisión. Es decir, el contagio ocurría cuando había contacto cara a cara con quienes estaban claramente enfermos. La falta de ventilación en un espacio cerrado permitía al virus sobrevivir durante varias horas. Después de la aparición de los primeros síntomas de desarrollo de la viruela, acompañados de fiebre y necesidad de postración, la erupción de granos y el ataque más intenso de la enfermedad, podían durar unos veinte días.

De este modo, para controlar la expansión de la epidemia, un primer paso consistía en el aislamiento de los infectados y enseguida, de sus contactos más directos. Lamentablemente para las pacientes de viruela, eso no se hizo al interior del Hospital San Borja porque no se dispuso de un lugar completamente independiente destinado exclusivamente para ellas, como había solicitado el Protomédico doctor Aguirre. Según pudo presenciar un doctor: "de ese modo se creó un foco de infección de tal manera que semanalmente salas completas se transformaban en salas de virulentas"[111]. Por otro lado, el lazareto de hombres dependiente del Hospital San Juan de Dios, el viejo edificio de la Maestranza, era un lugar poco acogedor para los enfermos de viruela. "[…] A la mala ventilación

Historia-MacClure 09-8.indd 66 09-08-12 16:50

de sus salas se agregaba la humedad de ellas a tal punto que fue necesario poner cal en el piso".

Fuera de esos recintos, sin que los habitantes de la ciudad conocieran la importancia relativa de la epidemia, la viruela se extendió. La peste sobrepasó la capacidad de los recintos disponibles para recibir a los contagiados que demandaban atención y lograr su aislamiento[112]. Al no poder ingresar a esos establecimientos, se incrementaron las probabilidades de contagio de los más susceptibles a enfermarse. Así, cuando aparecían los primeros síntomas de la viruela en un enfermo, se prolongaba el contacto de este con su círculo más cercano, el cual resultaba víctima del contagio del virus, de acuerdo con la epidemiología de la enfermedad.

Las probabilidades de contacto con los contagiados, posiblemente se incrementaron más entre quienes vivían en condiciones de mayor hacinamiento en sus viviendas, como los habitantes de ranchos y conventillos, sin condiciones habitacionales para lograr un relativo aislamiento de los enfermos. En ellos era especialmente elevada la incidencia de la viruela, de acuerdo con lo observado por algunos médicos[113]. "A tal punto que familias que se componían de ocho a diez personas, las cuales vivían en piezas inmundas y muy pequeñas, han desaparecido siendo víctimas del flagelo", según uno de esos reportes[114]. En los suburbios más pobres, de acuerdo con principal periódico de Santiago, "mueren sin auxilio y sin cuidados multitud de desvalidos"[115].

Solamente un mes después de la alerta dada al gobierno por el Presidente del Protomedicato, cuando el recinto de la Maestranza y el Hospital San Borja ya no estaban en condiciones de recibir más enfermos, la Junta de Beneficencia de Santiago solicitó al Ministro del Interior recursos para instalar lazaretos donde aislar a los enfermos, "con motivo del desarrollo extraordinario que está tomando la peste de viruelas en la capital"[116]. Pero la Junta de Beneficencia ya había cometido el error de utilizar como lazaretos la Maestranza para los hombres contagiados y el Hospital San Borja para las mujeres, lo que no era el medio de combatir una epidemia de la magnitud de la que se estaba experimentando, según criticó

Historia-MacClure 09-8.indd 67 09-08-12 16:50

ácidamente uno de los médicos más reconocidos, el doctor Adolfo Valderrama. "Es lo que se ha hecho, sin embargo, y la razón de estos hechos realizados diariamente se encuentra en la absoluta incompetencia de los señores encargados de estos asuntos", escribió culpando directamente a la Junta de Beneficencia en el primer número de la *Revista Médica de Chile*, publicación fundada durante la epidemia[117]. Aparentemente, el apelativo de "señores encargados" se dirigía ante todo al Presidente de la Junta de Beneficencia de Santiago, Ignacio de Reyes, quien había jubilado de su cargo como Director de la Contaduría General en 1870 y era padre del senador liberal Alejandro Reyes[118].

En el gobierno, más de un mes después de la alerta declarada por el Protomédico Aguirre, para evitar importantes consecuencias, la opción adoptada era no actuar frente al problema, lo que habría sido equivalente a declarar la gravedad de la epidemia. Mientras tanto, se perdía un tiempo valioso.

El Presidente de la República y su Ministro del Interior, a cargo de la salud pública, estaban plenamente informados acerca del "gran número de enfermos virulentos que no se logra atender en hospitales y lazaretos existentes"[119]. Sin embargo, el gobierno se limitó a donar una pequeña cantidad de dinero a un grupo de "caritativas señoras" dispuestas a ayudar a mujeres contagiadas. Era una forma de estimular la caridad privada, pero a la vez una señal de que se restaba gravedad al problema, que exigía una respuesta de mayor magnitud. Se temía que si se alarmaba a la población acerca de lo que estaba ocurriendo, habría una concurrencia masiva a los lazaretos. Sería preciso habilitar nuevos lazaretos y mantenerlos en funcionamiento, lo cual tenía un costo organizativo y económico que no había disposición de asumir, más aun considerando que la epidemia se había desatado también en Valparaíso y otras provincias, potenciales demandantes de recursos con fines similares.

En su discurso al inaugurar las sesiones del Congreso, el Presidente Federico Errázuriz se refirió a los hospitales que se proyectaba construir en Santiago, pero no mencionó la epidemia de viruela[120]. El Ministro del Interior Eulogio Altamirano declaró

Historia-MacClure 09-8.indd 68 09-08-12 16:50

que los brotes endémicos de viruela continuaban en diversos lugares del país, sin hacer mención a la situación extraordinaria de Santiago[121]. A qué se debía esa postura de no actuar frente a la epidemia, tenía una respuesta en el pensamiento del influyente diputado Antonio Varas. Opinaba que si se adoptaban "medidas verdaderamente extraordinarias" se daría una "voz de alarma a la sociedad", con lo cual "vamos a influir de una manera muy directa difundiendo el pánico entre la clase pobre […]."[122]. Es posible que pensara que había una distancia corta desde el pánico a una situación incontrolable. Desarrollando la misma idea, otro diputado sostuvo que si se alarmaba a la gente "sucederá que al que se sienta con un simple dolor de cabeza se le considerará atacado por la peste y se le llevará a los lazaretos […]".

Afortunadamente para muchos que lograron escapar de la viruela, pocos días después de la alerta del Protomédico José Joaquín Aguirre al gobierno, fue designado Intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna. Su programa de renovación urbana, para hacer de Santiago "el París sudamericano", recibía aplausos en la prensa, pero en paralelo, su gestión se inició haciendo frente a la crisis de la epidemia de viruela[123].

Cuando Vicuña Mackenna asumió como Intendente, el aislamiento de los enfermos de viruela fue un problema planteado públicamente en los periódicos, cuya solución no resultó fácil. En la prensa se opinó que frente a la mortalidad provocada por la peste, "la primera diligencia sería aislar a los enfermos de viruela del contacto de la población", habilitando lazaretos[124]. Pero transcurrían las semanas y "ningún otro local se habilita, ninguna otra providencia se adopta para detener las alarmantes proporciones de la viruela"[125]. Se denunció que en el lazareto de la Maestranza, el único disponible para los contagiados hombres, ya no se recibía a los apestados de viruela, muchos de los cuales "quedan en el escaño del zaguán" y cuando se les cierra la puerta "permanecen sobre la acera", "demandando un lecho en que morir". El Intendente Vicuña Mackenna informó que "por el lamentable desarrollo de la viruela y la desesperante escasez de locales, se han buscado sin éxito

Historia-MacClure 09-8.indd 69 09-08-12 16:50

casas de arriendo suficientemente aisladas, a fin de no despertar alarmas en el inmediato vecindario. Todos se resisten en nombre de la propia conservación"[126]. A pesar de los intentos de Vicuña Mackenna, faltaban lazaretos para aislar a los enfermos de viruela y responder a la demanda de la población.

Mientras el Intendente tanteaba modos de enfrentar la epidemia de viruela, había otros asuntos que atraían su atención en esos días, en particular, la inauguración de una estatua ecuestre del padre fundador de la patria Bernardo O'Higgins, que Vicuña Mackenna concibió y organizó meticulosamente. La estatua constituyó un hito material en el centro de la capital que sería remodelada, recreando la figura emblemática de O'Higgins como símbolo de un país civilizado y culto, capaz de borrar sutil y gradualmente sus divisiones políticas para formar un Estado, una nación y una ciudad moderna[127]. La multitudinaria ceremonia de inauguración escenificó una valoración del orden social existente, a través de una estricta prelación de las autoridades según su jerarquía, una prolija cortesía hacia las personalidades asistentes, una minuciosa organización de los solemnes, lucidos y masivos desfiles de la ciudadanía. Así, la inauguración del cuerpo esculpido del padre fundador, asociada alegóricamente a la formación del cuerpo-nación, en lo inmediato invisibilizó los cuerpos enfermos de viruela.

Buscando modos eficaces de enfrentar la epidemia, el Intendente constituyó un Consejo de Higiene Pública de Santiago, integrado mayoritariamente por médicos y presidido por él mismo[128]. Entre las medidas adoptadas, se encontró el retiro de basura de los barrios más pobres de la ciudad y un mayor aseo de los hospitales, para mejorar la higiene frente a la epidemia, aunque ello dudosamente tuvo algún efecto directo. Con el mismo objeto y posiblemente similares resultados, se instruyó no trasladar cadáveres de variolosos a las iglesias y asegurar su adecuada sepultura en el cementerio[129].

De acuerdo con la opinión predominante entre los médicos en ese momento y a lo que sostuvieron en el Consejo de Higiene Pública, en correspondencia con las definiciones de la Facultad de Medicina una década antes, según lo que revisamos previamente,

Historia-MacClure 09-8.indd 70 09-08-12 16:50

las medidas que correspondía aplicar frente a la epidemia eran principalmente de dos tipos. Por un lado, preventivas, consistentes en efectuar vacunaciones y revacunaciones. Pero ante todo, "otras que son urgentísimas y sobre las que no se ha insistido bastante como el aislamiento de los enfermos, organización de lazaretos adecuados, etc."[130]. Para lograr su aislamiento era necesario instalar una sustancial cantidad de camas en lazaretos.

La primera de esas medidas, la vacunación, era crucial pero fue aplicada inicialmente de un modo restringido. Vacunar a la población susceptible de contagiarse era una medida complementaria al aislamiento de los infectados por el virus. Para frenar el avance de la epidemia, resultaba perentoria la vacunación oportuna de quienes formaban parte del círculo más cercano a los infectados, lo cual era una medida efectiva para prevenir la viruela si se hacía dentro de los 3 o 4 días de exposición al contagio [131]. Como hemos indicado respecto de la epidemiología de la viruela, dicha exposición al virus solo se producía a partir del momento en que se presentaban los primeros síntomas que postraban a los enfermos. En ese breve período, la vacunación era efectiva para quienes no habían sido vacunados previamente.

Como era tradicional en las epidemias de viruela, las vacunaciones aumentaban cuando aquellas se desencadenaban, pues la población temía verse afectada y muchos confiaban en que la vacuna podía ser su salvación. Esto era crucial, pues hasta antes de la epidemia, solamente una parte de los habitantes de la ciudad habían sido vacunados. La vacunación dependía de la voluntad de las personas y sobre todo, de la disposición de los padres a vacunar a sus hijos. A pesar de que la vacuna era una de las pocas técnicas eficaces de la medicina de la época, debido a problemas en la calidad del fluido y en su aplicación, no brindaba siempre una protección segura y la población temía a sus efectos secundarios adversos, entre los cuales se incluía el contagio de la endémica sífilis. Además, los vacunadores no abarcaban a toda la población, como muchas veces reclamaban vecinos y autoridades. De acuerdo con un cálculo de la Junta Central de Vacuna, solo la mitad del

Historia-MacClure 09-8.indd 71 09-08-12 16:50

país estaba vacunada, una estimación posiblemente optimista[132]. Las estadísticas de los médicos confirmaron posteriormente que la mayor parte de los muertos en la epidemia de 1872 eran personas que no habían sido vacunadas[133]. Sin embargo, la política de las autoridades tendiente a no alarmar a la población, se tradujo en una escasa cantidad de personas vacunadas. En los cinco primeros meses de 1872 y luego de tres meses del inicio de la epidemia, solamente se habían vacunado 1.639 personas en Santiago, una cantidad de vacunaciones comparable a cualquier año normal[134].

El Consejo de Higiene Pública presidido por Vicuña Mackenna solicitó que el vacunatorio de la ciudad, la Oficina de Vacuna al costado de la Intendencia en la Plaza de Armas de Santiago, permaneciera abierto durante los días festivos[135]. Por otro lado, se consideraba que la calidad de la vacuna que se inoculaba de brazo a brazo era de una efectividad baja, pues solamente en un 60% a 70% de los casos brotaban en la piel granos que constituían indicios de éxito en la vacunación. Ante esto, el Consejo de Higiene Pública sostuvo que la solución de fondo consistía en establecer un centro de producción de fluido, el *cow-pox*, fuente primitiva de la vacuna que se aplicaba brazo a brazo, mientras que en lo inmediato se acordó importarlo de Europa y premiar a quienes pudieran proporcionarlo al interior del país.

La masificación de la vacunación era un asunto candente y el Intendente Vicuña Mackenna puso sobre la mesa el tema de la factibilidad de imponer la vacunación forzosa a pesar de que no estaba legalmente establecida. De acuerdo con uno de los médicos integrantes del Consejo de Higiene Pública, al menos se podría establecer su obligatoriedad en escuelas y establecimientos similares, tal como había propuesto la Facultad de Medicina durante la grave epidemia de 1864. En los hechos, debido a que la vacunación era voluntaria para la mayor parte de la población, su masificación dependía de que los habitantes de la ciudad percibieran la epidemia como una grave amenaza para su propia salud, lo que todavía no ocurría de manera suficientemente amplia, a pesar del avance de la peste.

Historia-MacClure 09-8.indd 72 09-08-12 16:50

Dos meses después de la alerta dada al gobierno por el doctor Aguirre, Presidente del Protomedicato, se produjo un vuelco en el enfrentamiento de la epidemia, cuando el tema fue abordado a fondo en la Cámara de Diputados.

Hasta entonces el público, al menos el conformado por los lectores de los periódicos, había permanecido relativamente desinformado acerca de cuál era la magnitud de la epidemia de viruela, por parte de las autoridades gubernamentales. "Por temor a alarmarlo se han estado ocultando al principio los estragos de la epidemia […]. Sin saber la mortalidad relativa de la epidemia, el público sonreía desde sus bien suspendidos carruajes sin sospechar siquiera que respiraba partículas de granos de viruela en el aire de sus calles y paseos", comentó el doctor Adolfo Valderrama, quien como sus colegas creía que la epidemiología de la viruela incluía una amplia transmisión a través de los miasmas atmosféricos[136]. De acuerdo con médicos y autoridades, la viruela estaba concentrada en los sectores populares, los "proletarios" en términos del Intendente Vicuña Mackenna. Esto redujo su visibilidad para quienes disponían de mayores recursos económicos e hizo menos imperativa la intervención pública. Cuando la epidemia fue tema de debate en la Cámara de Diputados, quedó declarada la alarma en el público y con ello el temor a un contagio que podía alcanzar también a las clases acomodadas.

En la Cámara, dos parlamentarios definieron a la epidemia de viruela como una "calamidad"[137]. Al ser consultado sobre las medidas adoptadas frente a la epidemia, el Ministro del Interior Eulogio Altamirano respondió de modo más bien evasivo, ante lo cual un diputado afirmó que "el mal es mucho más grave de lo que el señor Ministro piensa". Las medidas demandadas por los parlamentarios se refirieron principalmente al cuidado de los enfermos por la viruela. Un diputado sostuvo que "los recursos con que se le ha combatido son hasta ahora insignificantes, pues he visto que el gobierno apenas ha podido dar una pequeña cantidad para atender a los lazaretos". Se argumentó que era preciso instalar dos o tres grandes hospitales de emergencia destinados a "recibir a la inmensa

Historia-MacClure 09-8.indd 73 09-08-12 16:50

cantidad de enfermos que hoy es rechazada de los hospitales", frente a lo cual el Ministro del Interior respondió que "no es local precisamente lo que falta". Finalmente, se impuso la opinión de los diputados que consideraban necesario adoptar "medidas más radicales" y por iniciativa de los parlamentarios, la Cámara votó a favor de destinar 50.000 pesos, una gruesa suma de recursos extraordinarios, para combatir la epidemia en Santiago, Valparaíso y en otras provincias afectadas. La iniciativa de la Cámara de Diputados fue ratificada al día siguiente por el Senado[138].

El enfrentamiento de la epidemia experimentó de inmediato un cambio respecto del aislamiento de los contagiados por el virus. La dirección de la acción pública frente a la epidemia en Santiago quedó a cargo de una Junta de Lazaretos, establecida y presidida por el Intendente Vicuña Mackenna, integrada por diversas personalidades de la ciudad e incluyendo al Protomédico y Decano de la Facultad de Medicina, el doctor Aguirre. Como hizo notar un diputado, el rol asumido por la Junta de Lazaretos equivalía a dejar de lado a la Junta de Beneficencia de Santiago, criticada por su inoperancia, a la que habría correspondido normalmente un papel más importante en la dirección de la acción pública para hacer frente a la epidemia[139].

Por otro lado, para ampliar la vacunación, el Intendente Vicuña Mackenna organizó una reunión de un amplio grupo de médicos, incluyendo a los doctores Aguirre y Valderrama, en conjunto con los subdelegados que encabezaban a los vecinos de diversos barrios de la ciudad[140]. Vicuña Mackenna los llamó a apoyar "medidas enérgicas contra la epidemia que aflige a las clases proletarias y cuya intensidad no era ya posible disimular", haciendo presente que "por motivos de prudencia no se había revelado hasta aquí la situación al público […]". Obtuvo el apoyo de los asistentes para impulsar una "acción moral" tendiente a la vacunación y revacunación de la población. También con el respaldo de los asistentes, el Intendente decretó la vacunación forzosa de todos los habitantes del Departamento (municipio) de Santiago, mientras durara la epidemia, aunque la juridicidad de la medida era discutible.

Historia-MacClure 09-8.indd 74 09-08-12 16:50

La Junta de Lazaretos procedió a establecer centros de asistencia y aislamiento de los variolosos en diversos lugares de la capital, con los recursos transferidos por el gobierno al Intendente. Se habilitaron como lazaretos locales destinados a otros usos y se hizo frente a las necesidades más apremiantes y costosas en estos, la instalación de camas y la mantención de los enfermos[141]. En una actividad incesante, se puso en marcha un proceso que incluyó el arreglo de las edificaciones, la designación de los administradores de los lazaretos, la organización de los médicos para atender a los pacientes, las medicinas, los enfermeros. Asociándose a la Junta de Lazaretos, la Escuela de Medicina suspendió sus actividades y cada lazareto contó con tres a cuatro médicos y estudiantes de medicina que llevaban un registro de los pacientes[142]. Los lazaretos fueron establecidos en el centro de barrios populares, como el de Pía Unión en La Chimba, el de Ovalle en Arenal, San Vicente de Paul en Yungay. Además, "señoras cooperadoras" llevaron "socorros a domicilio" para enfermos de viruela que no acudían a los lazaretos[143]. Así, la acción pública llegó a los barrios y la vacunación se intensificó.

Ante la epidemia oficialmente declarada y cada vez más visible, aumentó la cantidad de vacunaciones. Seis estudiantes de medicina colaboraron como vacunadores en la oficina de la Junta Central de Vacuna[144]. La cooperación de los estudiantes era considerada una solución parcial y transitoria, pues los médicos integrantes del Consejo de Higiene Pública criticaban el sistema de vacunación administrado por la Junta de Vacuna, un juicio que el doctor Valderrama sintetizó afirmando que allí había "un desbarajuste general, que reclama una reforma total"[145]. El Consejo de Higiene Pública acordó presentar al gobierno una proposición de reforma de la Junta Central de Vacuna[146]. A los problemas relativos a la calidad de la vacuna, se sumaba un insuficiente número de vacunadores y la ausencia de un sistema efectivo de planificación y control de su gestión.

El incremento de las vacunaciones fue explosivo, debido a la alarma desencadenada ante la epidemia y la activación de la labor de los vacunadores. El fuerte aumento de las vacunaciones en 1872

Historia-MacClure 09-8.indd 75 09-08-12 16:50

se puede apreciar en el anterior Gráfico 1.4 *Vacunaciones contra la viruela en el país, 1850-1879*. Las personas vacunadas a nivel nacional se elevaron desde 63 mil en el año anterior a 170 mil en 1872, un 8,5% de la población del país[147]. Como la vacunación se concentraba principalmente en niños y jóvenes, una alta proporción de ellos fueron vacunados.

Combinar el aislamiento de los infectados por la viruela con la vacunación, era una política que podía alcanzar cierta eficacia cuando se había desencadenado una epidemia. Más adelante, esa política de vacunación fue criticada por irregular y una mera respuesta a la aparición de brotes de la enfermedad[148]. Sin embargo, la vacunación durante la epidemia resultaba eficaz si se conseguía vacunar rápidamente a quienes habían estado en contacto con un enfermo al aparecer en este los primeros síntomas de viruela, de acuerdo con la epidemiología que revisamos anteriormente[149]. Las vacunaciones aumentaron también en las epidemias de 1864, 1869 y 1876, aunque en menor magnitud en comparación a 1872, como se pudo apreciar antes en el Gráfico 1.4 *Vacunaciones contra la viruela en el país, 1850-1879*.

La actividad de las autoridades se concentró en el establecimiento de lazaretos para los apestados, los cuales pronto se hicieron insuficientes. Los lazaretos fueron establecidos sobre la marcha y bajo la presión de la urgencia, improvisando locales disponibles como centros de atención a los enfermos de viruela. En algunos de estos locales de emergencia se acogían tanto adultos como niños con viruela, entre los cuales "muchos de ellos eran de pecho" y permanecían acompañados por sus madres[150]. Las condiciones distaban de ser óptimas y en el caso de los lazaretos de Pía Unión y San Januario "sus salas además de ser muy poco ventiladas eran muy húmedas y faltas de luz […]. Otra de las causas de la mortalidad ha sido la aglomeración de enfermos a tal punto que las camas estaban materialmente unidas. Aun más, hubo camas en las cuales se encontraban tres enfermos"[151].

Con el paso de los días, las condiciones mejoraron y el lazareto de San Pablo llegó a contar con estufas, algo no menor en la

Historia-MacClure 09-8.indd 76 09-08-12 16:50

temporada invernal que transcurría. Este lazareto era el de mayor tamaño, con 350 camas, instalado en el populoso y desaseado barrio de San Pablo. A pesar de ser uno de los mejor acondicionados, no todos los enfermos de viruela en el barrio acudían a este lazareto: "en una visita domiciliaria que se practicó en los alrededores se encontraron 57 variolosos en el espacio de tres cuadras"[152]. De esta manera, el aislamiento de los infectados no se lograba plenamente con el funcionamiento de los lazaretos, aunque presumiblemente estos contribuían a disminuir la probabilidad de contagio, al separar de sus posibles contactos a muchas personas que estaban claramente enfermas, quienes de acuerdo con la epidemiología de la viruela que hemos reseñado, se encontraban en el período que podían transmitir el virus.

La policía también desempeñó un papel en el aislamiento de los enfermos de viruela en los lazaretos. En el período de actividades de la Junta de Lazaretos, durante un mes candente de la epidemia, 724 apestados fueron transportados en los carruajes de la policía a los lazaretos[153]. Pero estimamos que esto equivalió a menos de la mitad de los contagiados por el virus que entraron a los lazaretos en esas semanas críticas, de modo que muchas personas ingresaron por su propia voluntad, posiblemente porque se encontraban desprovistos de suficientes condiciones materiales y redes de apoyo[154].

Al inicio de su actividad, la Junta de Lazaretos informó que se requerirían 500 camas, pero pronto fueron insuficientes ante la masiva concurrencia de personas afectadas por la epidemia, cuya mortalidad alcanzó el máximo nivel en julio, tres meses después de la alerta dada al gobierno por el doctor Aguirre[155]. La disponibilidad de locales adecuados para los enfermos de viruela se constituyó en un problema agudo, cuando en el momento más crítico de la actividad de la Junta de Lazaretos, los enfermos internados alcanzaron a 1.300 personas.

Frente al problema de la disponibilidad de locales para instalar más camas, el Intendente Vicuña Mackenna señaló al Ministro del Interior Eulogio Altamirano con tono apremiante que "las almas

Historia-MacClure 09-8.indd 77 09-08-12 16:50

disminuyen cada día. El carácter de la epidemia se muestra más tenaz, especialmente con relación a los niños y a las mujeres […]. Es llegado el momento de las resoluciones definitivas […]", para que "se proporcionen a la Junta de Lazaretos edificios adecuados con relación a la estación que atravesamos, para salvar siquiera a una parte de los enfermos que en adelante concurrirán en busca de abrigo[…]"[156]. Vicuña Mackenna partía de las "almas", apelando enseguida con el lenguaje de la razón política a favor de obtener del gobierno más locales destinados al aislamiento de los variolosos. La apertura de los lazaretos había generado una fuerte demanda de asistencia entre los habitantes de la ciudad y ante esto se consideraba necesario utilizar edificios públicos o eclesiásticos suficientemente espaciosos. Algunos días después, Vicuña Mackenna insistió sobre el problema ante el Ministro del Interior: "la epidemia que actualmente nos aflige, ha aumentado desde ayer en una proporción que sobrepasa en intensidad nuestras más dolorosas previsiones, tanto que hoy se ha rechazado, según nota de algunos administradores, más de 30 enfermos, además de haberse recibido 108 en los siete lazaretos que funcionan, seis de los cuales no tienen ya una sola cama de que disponer"[157]. Por otro lado, se pensaba que un local de mayor tamaño facilitaría una mejor organización de los médicos y del cuidado de los enfermos.

En una nueva sesión de la Cámara de Diputados, el Ministro del Interior Eulogio Altamirano negó que el Intendente le hubiera propuesto alguna medida[158]. Un parlamentario sugirió que las iniciativas demandadas por Vicuña Mackenna no habían sido acogidas por el Ministro del Interior y que no había buena comunicación entre ambos. Otro parlamentario señaló que los médicos habían expuesto que faltaban locales para recibir a los enfermos y que "han tenido que arrojar de las puertas mismas de los lazaretos a los pobres enfermos que se presentaban solicitando auxilio, porque no contaban con las camas y espacio suficiente en que colocarlos". El Ministro de Hacienda, Ramón Barros Luco, hizo un llamado a no exagerar el problema y sostuvo que lo ocurrido se habría debido a que los enfermos no querían ir a otro lazareto

Historia-MacClure 09-8.indd 78 09-08-12 16:50

donde había disponibilidad para ellos. Aunque los parlamentarios no obtuvieron un compromiso claro de las autoridades acerca de los locales para los enfermos, adoptaron la iniciativa de asignar más fondos para el enfrentamiento de la epidemia.

El propio Presidente de la República dio una respuesta a las peticiones y presiones. Ordenó desalojar la Escuela Militar para destinarla a los enfermos de viruela, quienes serían atendidos por el clero de acuerdo a un compromiso del Arzobispo, aunque este establecimiento no alcanzó a ser utilizado debido al posterior decrecimiento de la epidemia[159]. En compañía del Ministro del Interior Eulogio Altamirano y del Intendente Benjamín Vicuña Mackenna, el Presidente Federico Errázuriz visitó todos los lazaretos de la ciudad. Su recorrido, de acuerdo a un editorial de *El ferrocarril*, el principal periódico, manifestó que el Presidente no actuaba impulsado por "la indiferencia del egoísmo ni el espanto a los contagios de la epidemia"[160]. Era una prueba de que el Presidente Errázuriz "se asocia a la preocupación y el dolor del público", así como un desmentido a sospechas que pudieran recaer sobre el gobierno.

La nueva tonalidad de estas iniciativas presidenciales confirmó que la acción pública frente a la epidemia de 1872 no surgió "de arriba hacia abajo", desde los integrantes de la elite que ejercían el gobierno, sino que en la práctica, el modo de enfrentarla tuvo sus raíces también de abajo hacia arriba. El diseño y ejecución de las medidas adoptadas no correspondió exclusivamente a las decisiones de una elite patricia en el poder, sino que en ello participaron diversos actores, incluyendo políticos de rango intermedio, médicos, nuevas instituciones creadas ante la crisis, vecinos acomodados y representantes de los barrios, grupos caritativos y además, la implementación de los lazaretos debió adaptarse a la masiva demanda de la población afectada por el virus. Así como desde tiempos lejanos se suscitaban múltiples confrontaciones en torno a las medidas frente a una epidemia, esto también ocurrió en 1872, incluso más allá de discusiones en la cúspide política.

Las controversias en torno a una respuesta gubernamental oportuna y adecuada a la gravedad de la epidemia, tuvieron en

Historia-MacClure 09-8.indd 79 09-08-12 16:50

parte su explicación en el gasto fiscal que ello ocasionaría. El gasto total ejecutado por la Junta de Lazaretos de Santiago alcanzó a 61.193 pesos, un monto pequeño en el contexto global de las finanzas públicas, pero equivalente a una cuarta parte del gasto público efectuado en el año anterior en salud[161]. Se trataba de una suma no menor desde el punto de vista específico del gasto público en salud y además, canalizar recursos suficientes para atender la epidemia en Santiago sentaría un precedente que abriría las puertas a asumir niveles semejantes de gastos en lazaretos de otras provincias y en forma permanente, debido a que la viruela era endémica en el país. La no disposición a un aumento sustancial del gasto público en salud, explicaría al menos parcialmente por qué el Ministro de Hacienda y el gobierno central se negaron a una intervención gubernamental al desencadenarse la epidemia. La pasividad gubernamental en los primeros meses de la epidemia de viruela, con sus graves consecuencias, no se correspondió con la situación económica general del país y de los ingresos públicos, que en esos años experimentaban un crecimiento notable[162]. La explicación tampoco residió en la oposición del Parlamento a una mayor autoridad presidencial, como podría haber ocurrido años después, pues los parlamentarios tomaron la iniciativa de destinar recursos al gobierno y lo apremiaron a enfrentar la epidemia. Más plausible que esas explicaciones acerca de la inacción gubernamental al inicio de la epidemia, sería que esta conducta respondió a un intento de frenar una expansión importante del gasto público en salud.

La intensa actividad pública en torno a los lazaretos durante la segunda etapa de enfrentamiento de la epidemia, cuando esta fue reconocida por el gobierno, tuvo efectos sobre una amplia parte de la población. La masividad de la cobertura alcanzada por estos establecimientos en la epidemia, se puede apreciar si se considera que quienes ingresaron a ellos alcanzaron a 9.374 personas, un 5,6% de la población de la ciudad[163]. La implementación de estos centros de emergencia no respondió exclusivamente a lo planificado inicialmente, pues la gravedad de la epidemia los desbordó.

Historia-MacClure 09-8.indd 80 09-08-12 16:50

Hubo una fuerte demanda de la población por acceder a los lazaretos, por sobre las estimaciones iniciales de las autoridades y a pesar de la precariedad de esos centros de atención.

En contraste con la segunda etapa frente a la epidemia, durante la que hubo una política pública proactiva ante la crisis, la inacción del gobierno en los primeros meses incidió en la expansión de la viruela en la ciudad de Santiago. Si se hubieran seguido las recomendaciones del Consejo de Higiene Pública, el establecimiento de locales para los afectados por el virus habría permitido el oportuno aislamiento de al menos parte de ellos, limitando las probabilidades de contagio y como consecuencia la cantidad de infectados. Además, si se hubiera estimulado la vacunación de la población, muchas personas que tuvieron contacto con enfermos cuando aparecieron en ellos los síntomas de la viruela, habrían estado protegidas frente al contagio.

Resulta imposible saber con precisión cuál fue la incidencia de las medidas que se adoptaron, aunque con retraso y flaquezas, en el control de la epidemia de viruela. En los hechos, cuando se implementó la ampliación del aislamiento de los enfermos y la vacunación, la agudización de la epidemia empezó a detenerse, disminuyendo la cantidad de personas ingresadas a los lazaretos y el número de muertos. En octubre, después de casi cuatro meses de intensa actividad, la Junta de Lazaretos puso fin a su funcionamiento y la mayor parte de los lazaretos fueron clausurados[164]. Habían transcurrido seis meses desde la alerta dada al gobierno por el Presidente del Protomedicato, el doctor Aguirre, y desde el punto de vista de la mortalidad provocada por la epidemia, el balance era catastrófico. En total, 4.336 personas fallecieron en los lazaretos de Santiago, cerca de la mitad de quienes ingresaron a ellos[165]. Los fallecidos representaron una tasa de 26 entre cada mil de los 167 mil habitantes con que contaba la ciudad y sus suburbios[166]. Los muertos en los lazaretos correspondieron a un 30% de quienes fallecieron en 1872 en la ciudad de Santiago[167]. En 1872 fallecieron 14.638 personas en la ciudad, lo que representó 4.849 personas más que en el año anterior –de ellas, 1.756 niños–, cifra que podría estar más cerca de

Historia-MacClure 09-8.indd 81 09-08-12 16:50

la cantidad efectiva de muertos a causa de la epidemia de viruela, incluyendo a quienes murieron fuera de los lazaretos, especialmente antes de la entrada en actividad de la Junta de Lazaretos. La viruela tuvo más incidencia en personas mayores de 7 años que entre los niños de menor edad, de acuerdo con lo que indicó el incremento de personas fallecidas en 1872 según grupos de edad, en comparación al año anterior.

La cantidad de personas fallecidas en Santiago superó a los muertos en la epidemia de 1864 en la ciudad y a todas las otras epidemias ocurridas anteriormente durante el siglo en diversos lugares del país. En los años y décadas siguientes, la mortalidad de otras epidemias de viruela en la ciudad no llegaría a ser tan elevada como la de 1872[168]. A causa de esta epidemia y a diferencia de los años más "normales", la mayoría de los muertos en Santiago falleció en los lazaretos o en sus viviendas y no en los hospitales, como se pudo observar al inicio de este capítulo, en el Gráfico 1.1 *Muertos en hospitales de Santiago en proporción a sepultados en el cementerio, 1850 a 1878*.

La epidemia con su secuela en el incremento de la mortalidad, se extendió también en 1872 a Valparaíso con 740 personas muertas en el lazareto y se presentó en las provincias de Atacama, Coquimbo, Aconcagua, Colchagua, Maule y Concepción[169]. Ese año fallecieron a causa de la viruela 6.324 personas en los lazaretos del país, pero como esa cifra abarcó solamente a los muertos al interior de estas instalaciones, una cifra más realista sería del orden de 10 mil muertos por el virus a nivel nacional.

La política implementada frente a la gran epidemia en la capital y en otras ciudades del país en 1872, representó un avance y un cambio en diversos sentidos, a pesar de su retraso y sus insuficiencias, en comparación al enfrentamiento de la anterior epidemia de mayor magnitud en Santiago y otros lugares, en 1864, que revisamos previamente.

La iniciativa de la acción pública ante la epidemia de viruela 1872, no provino de las autoridades políticas del gobierno central, sino de los médicos, del recién designado Intendente de Santiago y

Historia-MacClure 09-8.indd 82 09-08-12 16:50

de una parte mayoritaria de los parlamentarios. Se aplicaron las dos medidas frente a la viruela que habían sido definidas formalmente y con precisión por los médicos frente a la epidemia de 1864: la ampliación de la vacunación y un mejor aislamiento de los infectados. Las condiciones de aislamiento mejoraron en Santiago en comparación a 1864, a través de la instalación de más lazaretos que en aquella ocasión, aumentando la cantidad de infectados acogidos y con una atención de mayor calidad a medida que avanzaron los días. Además, la vacunación fue más masiva que en 1864. Enfrentando de ese modo la única enfermedad de importancia ante la cual la medicina de la época disponía de instrumentos eficaces, los médicos consolidaron su posición como responsables del cuerpo humano cuando este se encontraba amenazado.

A semejanza de la epidemia de 1864, los lazaretos fueron considerados el producto de improvisaciones, evaluadas negativamente por autoridades y médicos al terminar la epidemia de 1872. Pero en esta oportunidad, se opinó que frente a ello era necesario actuar.

Después del período inicial de pasividad gubernamental similar a lo ocurrido a lo largo de la peste de 1864, la epidemia de 1872 involucró en su enfrentamiento a las autoridades del gobierno a nivel nacional. Esto fue inédito en comparación a la epidemia de 1864, que en todo su desarrollo fue un asunto casi exclusivamente de la política local y de las autoridades a ese nivel. La intensa y organizada actividad pública desarrollada durante la última etapa de enfrentamiento de la epidemia de viruela 1872, encabezada por el Intendente Vicuña Mackenna con apoyo del gobierno, contrastó con la relativa pasividad de las autoridades nacionales en 1864. Aunque con un retraso de varios meses que costó vidas entre los habitantes de la capital, en 1872 el Estado pasó a involucrarse definidamente en el enfrentamiento de un problema de salud pública como la viruela. Con ello se abrió una oportunidad de hacer frente a la epidemia y de disminuir la incidencia del virus en la mortalidad de la población.

El enfrentamiento de la epidemia de viruela, un asunto en el ámbito específico de la salud de la población, fue parte del debate

Historia-MacClure 09-8.indd 83 09-08-12 16:50

político y tuvo repercusiones políticas, también a diferencia de la epidemia de 1864. Desde el momento en que los parlamentarios exigieron una mayor intervención del gobierno central ante la epidemia, la viruela se convirtió en un asunto político y al afectar a la vida política, mejoraron las condiciones para hacerle frente. El Congreso jugó un papel decisivo en lograr que el gobierno enfrentara la epidemia, principalmente a través del establecimiento de lazaretos donde eran aislados los enfermos. Además, la acción del Estado frente a la epidemia tuvo efectos políticos, elevando el prestigio de Benjamín Vicuña Mackenna y provocando una intervención pública del propio Presidente de la República, Federico Errázuriz.

En definitiva, las últimas páginas nos han permitido observar los resultados de la grave epidemia de viruela de 1872, con su alta cantidad de muertos en comparación a otros episodios similares. Esto fue causado al menos en parte por la política pasiva de las autoridades al inicio de la crisis, que facilitó la expansión del virus y elevó la cantidad de víctimas. La falta de voluntad política y social para enfrentar la epidemia en sus comienzos, tuvo su explicación en factores económicos y sociales vinculados a la epidemiología de la viruela. Según lo que hemos analizado previamente, los conocimientos médicos incorporados en el país permitían hacer frente a la viruela más que a las otras enfermedades, a través del aislamiento de los enfermos y de la vacunación. Esto se efectuó bajo el liderazgo del Intendente Benjamín Vicuña Mackenna, especialmente después que los parlamentarios presionaron al gobierno para que adoptase medidas eficaces y se impulsara una mayor intervención del Estado frente al problema.

Con una lenta capacidad de reacción, el aislamiento de los infectados por el virus en lazaretos improvisados fue la medida en torno a la que se concentró la acción pública, más que en el fuertemente criticado sistema de vacunación. Como observaremos a continuación, ese modelo aplicado ante la gran epidemia de viruela de 1872 tuvo decisivas repercusiones en las políticas de los años siguientes.

Historia-MacClure 09-8.indd 84 09-08-12 16:50

Entre la viruela y la atención en los hospitales

A pesar de que la epidemia de 1872 constituyó una catástrofe de proporciones para la capital del país y no obstante que las instituciones establecidas y las autoridades gubernamentales fueron criticadas por su pasividad, todo esto no fue suficiente para un cambio inmediato en algunas de las políticas de salud seguidas hasta entonces. En particular, durante los meses siguientes no se adoptaron medidas para expandir la vacunación, una medida preventiva recomendada por los médicos y que el Intendente Vicuña Mackenna quiso impulsar durante la epidemia. Solamente se planteó una propuesta en el Congreso, el modesto proyecto de un diputado, consistente en contratar un vacunador en cada departamento (municipio) donde no lo hubiera, lo que fue rechazado[170]. Al año siguiente de la gran epidemia de 1872, las vacunaciones disminuyeron fuertemente, como se puede advertir en el anterior Gráfico 1.4 *Vacunaciones contra la viruela en el país, 1850-1879*.

Posteriormente, un editorial de *The Chilean Times* de Valparaíso, sostuvo que en una colonia británica como Australia, las autoridades y los habitantes no habrían permanecido mucho tiempo mirando pasivamente cómo se perdían 10 mil vidas en un año a causa de la viruela. "Veinticuatro horas bastarían para la adopción de medidas preventivas y no se descansaría en los esfuerzos solidarios hasta que la enfermedad fuera literalmente controlada", señaló el periódico[171]. En otras latitudes, en 1871 estalló una epidemia de viruela en Hamburgo que dejó un saldo de 4.053 muertos, con una tasa de 15 muertos cada mil habitantes entre los 260 mil que tenía la ciudad y sus suburbios[172]. La falta de medidas preventivas provocó tal indignación en este puerto, que ese mismo año se desarrolló un extenso programa de vacunaciones y se estableció legalmente la vacunación obligatoria, con lo que en adelante la viruela tuvo una incidencia mínima.

En Chile, la gran epidemia de 1872 no cuestionó las políticas de salud seguidas en el país y por el contrario, reforzó el modelo

Historia-MacClure 09-8.indd 85 09-08-12 16:50

aplicado, por las razones que apreciaremos a continuación[173]. En la política adoptada por las autoridades chilenas después de la grave epidemia, de un estilo distinto a otros países y que examinaremos en las páginas siguientes, se entrelazaron de un modo particular el enfrentamiento de la viruela y los hospitales, así como los lazaretos y la vacunación.

Después de la epidemia de 1872, en Santiago se continuó un camino iniciado algunos meses antes de que estallara, cuando el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, el conservador Abdón Cifuentes, propuso construir un gran hospital en la ciudad, ante las penosísimas condiciones en que se atendía a los enfermos en el viejo hospital de hombres San Juan de Dios[174]. Inicialmente, esto no fue aceptado por el gabinete del Presidente Federico Errázuriz debido al gasto público que exigiría, a pesar de la bonanza económica que se experimentaba en la economía y las arcas fiscales. Sin embargo, el proyecto se puso en marcha gracias a que el Ministro del Interior Eulogio Altamirano logró la participación de acaudaladas personalidades, incluyendo al banquero Domingo Matte, quienes iniciaron una suscripción o recaudación de fondos para el nuevo hospital, el Hospital del Salvador.

Desde fuera del gobierno, se planteó un problema a las autoridades gubernamentales: ¿Dónde se construiría el hospital? El gobierno propuso el terreno de la antigua Maestranza, en la cercanía de los dos hospitales existentes. Parte de los médicos, principalmente los que atendían los hospitales, estaba a favor de esa localización, debido a que por su ubicación en un lugar relativamente central, no tendrían un costo importante los tiempos de viaje para ellos y los estudiantes de medicina. Pero periódicos de diversas tendencias se opusieron, pues según señaló *El ferrocarril*, "no es eso lo que Santiago ha buscado al desatar tan generosamente los cordones de su bolsa. Santiago ha buscado servir más convenientemente a sus enfermos, al mismo tiempo que alejar de su centro cuanto pudiera influir en daño de su salubridad"[175]. Debido a que las acequias de los hospitales tenían su escorrentía hacia la ciudad y a que sus "alientos envenenados" estaban en un lugar demasiado

Historia-MacClure 09-8.indd 86 09-08-12 16:50

central, colocar el nuevo hospital en esa misma localización "sería la infección dominando a Santiago". Además, por su lejanía del cementerio, el transporte de los cadáveres de los hospitales existentes recorría una extensa zona de la ciudad, atentando contra la salubridad pública, razón por la cual la solución era reemplazarlos por un gran hospital construido en las inmediaciones del cementerio, "idea que entendíamos se estaba persiguiendo". De este modo, había múltiples objetivos e intereses respecto del nuevo hospital, que involucraban a diversos sectores sociales de la capital, incluyendo a numerosos e importantes donantes de dinero para la construcción del establecimiento.

La abundancia de las donaciones obtenidas indujo a una ampliación del proyecto original: se construirían dos hospitales en lugar de uno, ambos alejados del centro de la ciudad. El principal de ellos sería el hospital general para enfermos comunes, el Hospital del Salvador. El segundo, un lazareto para afectados por las epidemias y próximo al cementerio, el Hospital San Vicente de Paul, que se construiría más adelante[176]. Así, las decisiones sobre el desarrollo de los hospitales y su localización respondieron no solamente a la voluntad de las autoridades y al punto de vista de los médicos, sino también a intereses de diversos sectores sociales de la capital.

Se elaboraron los planos arquitectónicos del Hospital del Salvador para enfermos comunes y se dieron a conocer públicamente en plena epidemia de viruela de 1872[177]. Pero esta trágica catástrofe volvió a incidir sobre los objetivos. Adquirió prioridad disponer de un establecimiento adecuado para atender y aislar a los contagiados en una próxima epidemia, sin improvisaciones ni demora, funciones que cumpliría el proyectado hospital-lazareto de San Vicente de Paul, aislado del centro de la ciudad y "con salida al callejón del Panteón", vía directa de acceso al cementerio que facilitaría el entierro de los fallecidos[178]. El propio Intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna, solicitó iniciar y acelerar la construcción del Hospital San Vicente de Paul, en los días candentes de la epidemia[179]. La edificación del Hospital del Salvador para enfermos comunes quedó relegada a un segundo plano.

Historia-MacClure 09-8.indd 87 09-08-12 16:50

Terminada la grave crisis de 1872, el gobierno asignó prioridad a la construcción del hospital-lazareto San Vicente de Paul, "para poder utilizarlo en el caso de ser visitados por una nueva epidemia"[180]. Se consideraba que en esa ocasión podría prestar un servicio de primera importancia, como un "cómodo y espacioso lazareto"[181]. El modelo del hospital-lazareto permitía separar del área urbana a los "apestados", atender de modo eficaz a un gran número de infectados, disponer de un establecimiento permanente y en condiciones de enfrentar un brote epidémico desde sus inicios, generar disposición a acudir al establecimiento al ofrecer mejores condiciones de atención. La racionalidad de este modelo fue acogida por una parte de la población urbana, que en vista de sus beneficios estuvo dispuesta a continuar colaborando en el financiamiento de las construcciones. El hospital-lazareto de San Vicente de Paul permitiría ganar un tiempo valioso cuando estallara una próxima epidemia, pues evitaría el plazo requerido para la habilitación de locales de emergencia como lazaretos, como ocurrió en la epidemia de 1872.

Debido a que solo existían planos arquitectónicos para el Hospital del Salvador, fueron elaborados con rapidez los del nuevo hospital-lazareto de San Vicente de Paul y pronto se dio inicio a las faenas de construcción, al mismo tiempo que se suspendieron las obras del hospital general para enfermos comunes[182]. Si la epidemia resurgía en 1873, sería posible recibir a enfermos de viruela en las primeras diez salas construidas del hospital-lazareto. De este modo, podemos observar que el camino iniciado antes de 1872, orientado a edificar un nuevo hospital general destinado a poner fin a la insuficiente capacidad de atención de enfermos comunes, se redirigió prioritariamente hacia el aislamiento de los infectados en las próximas epidemias, a través de la construcción del hospital-lazareto de San Vicente de Paul, que se convirtió en la alternativa adoptada frente a la viruela en la capital. La gran epidemia de 1872 provocó que el modelo del lazareto y del hospital-lazareto adquiriera preeminencia incluso hasta dejar de lado el proyectado hospital general para enfermos comunes.

Historia-MacClure 09-8.indd 88 09-08-12 16:50

Además, el giro hacia el hospital-lazareto concentró la atención de las autoridades, los esfuerzos desplegados y los recursos públicos, prevaleciendo respecto de un mejoramiento del sistema de vacunación, duramente criticado durante la epidemia de 1872. Ese modelo de acción focalizado en la atención y el aislamiento de los infectados explicó la postergación de una política de vacunación de la población después de esa gran epidemia. Se buscó desarrollar el modelo aplicado en la epidemia y en alguna medida en otras anteriores, apuntando a subsanar la no disponibilidad oportuna de lazaretos adecuados. Una opción cuya eficacia había sido comprobada por la experiencia al desencadenarse los brotes epidémicos y que al mismo tiempo continuaba el camino orientado al desarrollo de los hospitales que habían adoptado las autoridades. Un modelo que trascendía a la ciudad de Santiago, pues en la capital se situaba el centro de decisiones políticas del país. Eso era lo que estaba en la agenda de las autoridades, más que la vacunación universal de la población, como en otros países. Sus resultados frente a la viruela estaban por verse.

La construcción del gran hospital-lazareto San Vicente de Paul demandó una fuerte inversión, la mitad financiada por donaciones y el resto por el Estado[183]. Se trató de la principal inversión en infraestructura social del período y alcanzó un monto superior a dos tercios del gasto en la construcción del majestuoso edificio del Congreso, realizada en esos mismos años de auge económico[184]. Cualquier otra iniciativa en el ámbito de la salud pública quedó opacada ante la importancia del proyecto de hospital-lazareto.

Sus pabellones siguieron los estándares de la nueva arquitectura hospitalaria europea en la época[185]. El diseño del hospital San Vicente de Paul incluyó elementos inusitados en el funcionamiento de los restantes hospitales chilenos en esos años. El propio Embajador de Chile en Francia, Alberto Blest Gana, coordinó la adquisición en ese país de 400 frazadas de lana rojas por parte de las Hermanas de la Caridad para el hospital, marcadas con las iniciales "HSVP"[186]. Así, en el nuevo Hospital San Vicente de Paul había detalles que lo hacían acogedor para la población, además de

Historia-MacClure 09-8.indd 89 09-08-12 16:50

ser cómodo y espacioso y diseñado de acuerdo con las tendencias arquitectónicas más modernas. Quedaron en el pasado los pisos húmedos, las salas sin ventilación y oscuras, la aglomeración de enfermos, en los lazaretos improvisados de la epidemia de 1872 y las anteriores.

El modelo del hospital-lazareto de San Vicente de Paul fue replicado en Valparaíso, ciudad que también había sido fuertemente afectada por la epidemia de 1872. En el lazareto de Playa Ancha, al oeste del puerto y en las afueras del área urbana, se construyó un buen lazareto, poniendo término a las precarias condiciones del antiguo, que habían sido criticadas por los médicos una década atrás[187]. Tres cuerpos de edificios, los dos primeros de 141 metros de longitud y el tercero de 69 metros, aseguraron una amplia capacidad para atender por separado a hombres y mujeres en el nuevo hospital para apestados. Se trataba de una construcción permanente, no ya precaria y transitoria como las tradicionales en los lazaretos desde los tiempos coloniales, asumiendo que las epidemias persistían, de modo que podría ser utilizado oportunamente cuando llegue el momento. Frente a una nueva epidemia, el hospital para apestados de Playa Ancha permitiría lograr el objetivo de combatirla y extirparla.

De modo similar al hospital-lazareto de San Vicente de Paul, el diseño arquitectónico del de Playa Ancha era acorde con la época de auge que experimentaba el puerto, incluyendo sus pisos entablados con madera de pino de Oregón, como en las mejores construcciones de Valparaíso. Quedaron atrás los enfermos hacinados y sus camas en el suelo, de acuerdo con lo criticado por los médicos del puerto años atrás respecto del lazareto de Playa Ancha, situación que se había mantenido durante la gran epidemia de 1872. La construcción fue financiada con recursos municipales y de vecinos del puerto, confirmando como en Santiago su disposición e interés por hacer frente de ese modo a las epidemias.

El hospital-lazareto de Playa Ancha en Valparaíso reunía las condiciones consideradas óptimas del modelo del Hospital San Vicente de Paul. Se situaba hacia las afueras de la ciudad evitan-

Historia-MacClure 09-8.indd 90 09-08-12 16:50

do la amenaza que según la creencia médica y popular se cernía sobre los habitantes cercanos al lugar donde se aglomeraban los apestados. Disponía de una capacidad para prestar atención a un gran número de infectados en un recinto con una adecuada organización médica, de enfermería y de administración. Al constituir una edificación permanente, permitía aislar a los contagiados al inicio de un brote epidémico, disminuyendo su contacto con otras personas susceptibles de contraer la enfermedad y por tanto la propagación de la epidemia. Sus condiciones para la atención a los infectados, lo hacían más acogedor que el antiguo lazareto y de este modo habría mayor disposición a acudir al establecimiento en busca de cuidado, con lo cual el aislamiento abarcaría a una proporción importante de los enfermos y sería efectivo para la protección del resto de los habitantes. Los más pudientes contribuyeron con recursos para una construcción que junto con manifestar su espíritu caritativo, les permitiría separarse de los apestados, un problema considerado amenazante para la salud de todos.

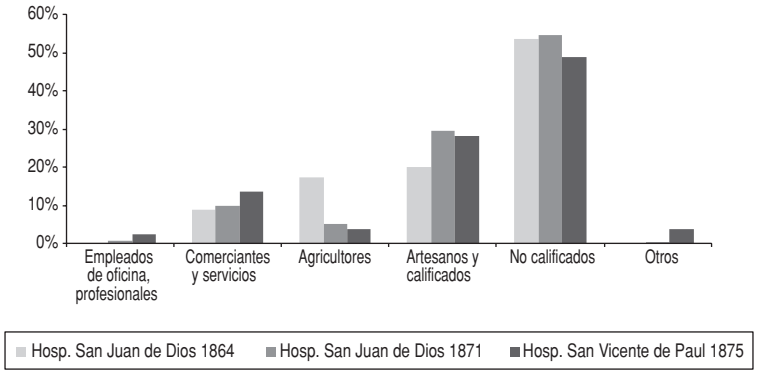
Pero como podremos apreciar en el caso de Santiago, había distancia entre el modelo adoptado y la demanda real, la que provocó un nuevo giro en la política de las autoridades. La prensa y los médicos denunciaron que el hospital San Juan de Dios de Santiago se encontraba atestado y que hombres gravemente enfermos fallecían sin ser admitidos por falta de camas[188]. Como la epidemia de viruela había pasado cuando ya estaba avanzada la construcción del nuevo hospital-lazareto de San Vicente de Paul y se encontraba detenida la del futuro hospital para enfermedades comunes del Salvador, el primero se destinó a enfermos comunes hombres, en lugar de enfermos de viruela. Pronto se llenaron sus salas, mientras disminuían los atendidos en el viejo Hospital San Juan de Dios, cuya capacidad se encontraba sobrepasada[189]. Esto confirmó que la demanda de atención hospitalaria por parte de enfermos comunes sobrepasaba a la disponibilidad de camas, que se vio copada incluso con el recién construido Hospital San Vicente de Paul.

La demanda de atención experimentó también una modificación en su composición social con la entrada en funcionamiento

Historia-MacClure 09-8.indd 91 09-08-12 16:50

del Hospital San Vicente de Paul, como se puede apreciar en el Gráfico 1.5 *Ocupaciones de pacientes del Hospital San Juan de Dios 1864 y 1871, y del Hospital San Vicente de Paul 1875, Santiago*. En el total de los pacientes del nuevo hospital, los empleados de oficina y profesionales empezaron a tener una pequeña presencia y aumentó la proporción de comerciantes y trabajadores de servicios, en comparación a lo que ocurría antes. En cambio, los pequeños agricultores disminuyeron entre los pacientes del Hospital San Vicente de Paul en 1875, lo que ya había ocurrido en el Hospital San Juan de Dios en 1871. Los artesanos y trabajadores calificados habían aumentado en el Hospital San Juan de Dios en 1871 y su participación proporcional se mantuvo en el Hospital San Vicente de Paul en 1875, aunque con una ligera disminución. Particularmente notable fue lo ocurrido con los trabajadores no calificados, principalmente gañanes, quienes constituían la mayoría de los atendidos

Gráfico 1.5
Ocupaciones de pacientes del Hospital San Juan de Dios 1864 y 1871, y del Hospital San Vicente de Paul 1875, Santiago



Fuentes: HSJD 1864: Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios*, op. cit. HSJD 1871: Museo de Historia de la Medicina, Fondo Hospital San Juan de Dios, N° 275, Vol. 28, "Libro de entrada de enfermos años 1870-71". HSVP 1875: Museo de Historia de la Medicina, Fondo Hospital San Juan de Dios, N° 278, Vol. 31, "Libro de entrada de enfermos 1874-1876" (Hospital San Vicente de Paul).

Historia-MacClure 09-8.indd 92 09-08-12 16:50

en el Hospital San Juan de Dios tanto en 1864 como en 1875 y que pasaron a ser un poco menos de la mitad de los pacientes del nuevo hospital San Vicente de Paul.

De este modo, las ocupaciones de los enfermos comunes en los hospitales de Santiago se diversificaron y experimentaron una relativa elevación en la escala ocupacional, entre los hombres atendidos en el Hospital San Vicente de Paul en 1875, en comparación a los pacientes del viejo Hospital San Juan de Dios en 1864 y 1871.

Particularmente notoria fue también la presencia de "pensionistas entre los pacientes en el Hospital San Vicente de Paul, quienes alcanzaron a 101 hombres en el total de 2.261 registrados en 1875[190]. Los pensionistas, quienes cancelaban una pequeña suma por ser atendidos en salas especialmente destinadas a ellos en el nuevo hospital, habían tenido una presencia nula o mínima en el Hospital San Juan de Dios. Los pensionistas más numerosos en el Hospital San Vicente de Paul correspondieron a 30 artesanos y trabajadores calificados, seguidos por 22 comerciantes y trabajadores de servicios, 17 agricultores y 9 empleados de oficina y profesionales, además de personas sin profesión o sin dato. Aunque estos pensionistas fueron solo un 4,5% de los pacientes, representaron una señal adicional acerca de una ampliación de la composición social de la demanda de atención en los hospitales, hacia estratos medios, lo cual era visible para las autoridades.

De acuerdo con lo expuesto, el giro experimentado por el Hospital San Vicente de Paúl, proyectado de acuerdo con el modelo de un gran hospital-lazareto pero destinado en la práctica al menos transitoriamente a atender a enfermos comunes, mostró no solo la presencia de una fuerte demanda insatisfecha de atención hospitalaria, sino también una diversificación y ampliación de esa demanda hacia estratos medios.

En esos mismos años, se estableció una Casa de Maternidad de Santiago, con lo que se institucionalizó la intervención médica en el parto[191]. Se buscaba brindar una atención médica en el parto, lo que en esos años tenía alcances restringidos y todavía experimentales, junto con adiestrar a los obstetras, estudiantes de medicina

Historia-MacClure 09-8.indd 93 09-08-12 16:50

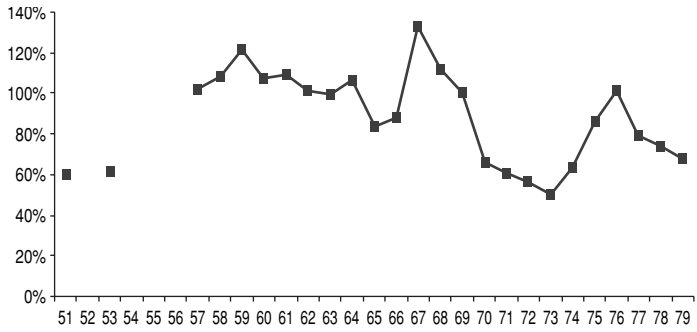
y matronas. El parto que hasta entonces ocurría mayoritariamente en la vivienda de la parturienta, pues normalmente no era atendido en los hospitales, pasó a realizarse en muchos casos en un establecimiento público. Las modernas instalaciones y la localización de la Casa de Maternidad, anexa al Hospital San Borja de mujeres, así como la difusión del juicio negativo de los médicos respecto de las parteras no tituladas, permitieron alcanzar el objetivo de contar con un elevado número de mujeres atendidas: 766 parturientas en su primer año de funcionamiento. Representaron solamente un 10% de los niños nacidos y bautizados en el departamento (municipio) de Santiago, pero constituyeron un indicio de una demanda de atención médica y hospitalaria en el parto[192].

En las provincias se experimentó también el surgimiento de nuevos establecimientos hospitalarios, la mayor parte de ellos apoyados con fondos públicos. Entre 1865 y 1875 aumentaron de 21 a 32 las ciudades y pueblos cuyos hospitales recibieron subsidios del gobierno central. Al mismo tiempo, se duplicaron los médicos de dichos establecimientos que recibían una remuneración pagada con recursos fiscales, alcanzando a 35 doctores en 1875[193]. Los médicos de ciudad habían sido establecidos para regular el ejercicio de la profesión médica y controlar la situación sanitaria de los lugares donde eran designados, pero en la práctica el financiamiento estatal a estos doctores cumplió primordialmente la función de remunerar su labor profesional en hospitales de las provincias, complementando sus ingresos por consultas privadas[194]. Junto con aumentar la cantidad de hospitales apoyados, se incrementaron los recursos fiscales asignados a ellos. Así ocurrió, por ejemplo, con el hospital de Tomé en la provincia de Concepción, que empezó siendo apoyado por el gobierno central con 500 pesos en 1865, más un impuesto local según el tonelaje de los barcos que arribaban a su puerto y una pequeña donación caritativa, suma que se elevó a una asignación fiscal de 1.200 pesos en 1875[195]. De este modo, la demanda de las ciudades y pueblos de provincias había inducido a un incremento de la acción estatal en el desarrollo de hospitales.

Historia-MacClure 09-8.indd 94 09-08-12 16:50

Paralelamente, se mantuvieron en actividad las dispensarías, que otorgaban atención médica a los carentes de recursos y les suministraban medicamentos gratuitamente, funcionando como verdaderas boticas o farmacias, especialmente para las mujeres y sus hijos. Como vimos al inicio de este capítulo, las atenciones anuales a mujeres en estas dispensarías fueron mayores que la población femenina adulta del Departamento (municipio) de Santiago, lo cual indica su elevada cobertura, situación que se prolongó hasta fines de la década de 1860. Sin embargo, la expansión que habían experimentado en las décadas anteriores en la ciudad de Santiago, se vio estancada. Desde 1870, las dispensarías tuvieron una cobertura inferior a la de años antes, como se aprecia en el siguiente Gráfico 1.6 *Enfermos atendidos en dispensarías de Santiago como proporción de los habitantes de la ciudad, 1851-1879*. La disminución en la atención brindada por las *dispensarías*, indica que muchas mujeres y niños no recibieron las prestaciones que demandaban[196].

GRÁFICO 1.6
Enfermos atendidos en dispensarías de Santiago como proporción de los habitantes de la ciudad, 1851-1879



Fuentes: 1851 a 1879: Anuario Estadístico.
Dispensarías Carmen de San Rafael y Yungay 1851 y 1853: El Araucano, 20 enero 1852. Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 288, informe del Director de las Dispensarías, 1853.
Población estimada según censos y tasa de crecimiento intercensal.

Historia-MacClure 09-8.indd 95 09-08-12 16:50

En los hospitales de Santiago ocurrió algo similar a lo apreciado en relación con las dispensarías. Los pacientes atendidos se mantuvieron en forma relativamente estable en los años 70 en comparación a las décadas anteriores. La capacidad de atención del hospital San Juan de Dios estaba copada y en ocasiones se rechazaban pacientes, lo que era considerado una grave falla, de acuerdo con lo que vimos en las páginas anteriores. Las camas hospitalarias no crecieron en la misma proporción que la población, a pesar del funcionamiento del nuevo Hospital San Vicente de Paul. Debido al fuerte aumento de la población, en especial a causa de la inmigración desde las zonas rurales, en los hospitales de hombres disminuyó la proporción de pacientes ingresados respecto de la población de la ciudad en comparación a las décadas anteriores, confirmando la insuficiente oferta de atención hospitalaria en los años 70[197].

Presumiblemente, esta insuficiencia en la capacidad de atención de los hospitales de Santiago incidió a su vez en una menor proporción de personas fallecidas en estos establecimientos durante la década de 1870, en comparación a las dos décadas anteriores, según se pudo observar al inicio de este capítulo en el Gráfico 1.1 *Muertos en hospitales de Santiago en proporción a sepultados en el cementerio, 1850 a 1878*. De acuerdo con este cambio, hubo una disminución de la incidencia de los hospitales en la muerte de las personas y en la vida de quienes eran sus cercanos. Esto aparentemente contrariaba sus expectativas y las intenciones de las autoridades, aunque objetivamente la menor incidencia de los hospitales en la población puede haber salvado la vida de muchos, debido a las falencias de la medicina en estos establecimientos y las infecciones intrahospitalarias.

Como vimos anteriormente, el desarrollo del Hospital San Vicente de Paul, la Casa de Maternidad y los hospitales en provincias, evidenció no solamente un crecimiento de la demanda de atención hospitalaria, sino además una ampliación y diversificación de su composición social según ocupaciones, género y a lo largo del territorio, ante lo cual la oferta pública también resultaba insuficiente.

Historia-MacClure 09-8.indd 96 09-08-12 16:50

Por otro lado, mientras surgía ese problema relacionado con la falta de capacidad de atención hospitalaria, la viruela siguió siendo una prioridad, según podremos apreciar. Cuando se desencadenó una nueva epidemia de viruela a fines de 1875 y hasta 1876, había mejores condiciones para el aislamiento de los enfermos, que pudieron ser internados rápidamente en los grandes lazaretos establecidos. Se habían habilitado algunas instalaciones menores, también como lazareto, en el futuro Hospital del Salvador, cuya capacidad fue ampliada en pocas semanas, para atender a mujeres y niños afectados por la viruela[198]. Posteriormente, cuando creció la cantidad de personas afectadas por la peste que demandaban ser atendidas, se debió desalojar a gran parte de los enfermos comunes del recién construido Hospital San Vicente de Paul, para recibir a los infectados[199]. Esto implicó un retorno al diseño original del nuevo hospital como gran lazareto, dejando de lado transitoriamente el papel de hospital general que había asumido en la práctica y oscilando así a dejar sin atender la amplia demanda que tenía entre los afectados por enfermedades comunes. La prioridad inmediata era la viruela y la cantidad de personas fallecidas fue menor que en la epidemia de 1872, lo cual podría deberse a un virus menos dañino, pero también a las mejores condiciones para la atención y aislamiento de las personas contagiadas.

Con el objeto de enfrentar esta epidemia de 1876 se constituyó nuevamente una Junta de Lazaretos de Santiago, pero los establecimientos disponibles exigieron una actividad menos intensa a sus integrantes, en comparación a 1872. En Valparaíso, donde también se desarrolló la epidemia, se organizó un Consejo de Higiene integrado por médicos y personalidades, abocado principalmente a enfrentar la viruela[200]. Encabezando la Junta de Lazaretos de Santiago, esta vez se encontraron los dos principales candidatos presidenciales, el carismático Benjamín Vicuña Mackenna y el más opaco Aníbal Pinto[201]. De este modo, la salud pública no era ajena a la competencia por la Presidencia de la República.

La política y una situación externa inesperada empezaron a incidir intensamente en la protección de la salud a través de los

Historia-MacClure 09-8.indd 97 09-08-12 16:50

hospitales y el enfrentamiento de la viruela. Apenas asumió como Presidente el candidato liberal oficial Aníbal Pinto, afloraron vientos de cambio en las políticas de salud pública. Pero no todo se debió al cambio político, sino también a una situación inesperada, la crisis económica internacional, a consecuencia de la cual los recursos fiscales decayeron a partir de 1876 –como analizaremos en el último capítulo–, provocando en el gobierno una presión al ajuste en los gastos, incluyendo los de salud.

Entre los primeros afectados se encontraron los hospitales de Santiago a cargo de la Junta de Beneficencia de la capital, el Hospital San Juan de Dios y el Hospital San Borja. La Junta solicitó mayores recursos fiscales anuales a raíz de "la crítica situación de los hospitales", ante lo cual el recién designado Ministro del Interior, José Victorino Lastarria, respondió con delicadeza que en lo inmediato "es muy sensible al gobierno no poder acordar un auxilio pecuniario"[202].

Un golpe todavía más grande recayó sobre la Junta de Beneficencia, frecuentemente criticada por los médicos, cuando un decreto del Presidente Aníbal Pinto y del Ministro José Victorino Lastarria, constituyó una comisión a cargo de reorganizar la Beneficencia[203]. La comisión especial fue presidida por Benjamín Vicuña Mackenna, como ya había ocurrido en comisiones o juntas similares, quedando integrada también por personalidades entre las cuales se encontraba el futuro Presidente José Manuel Balmaceda. Sobre todo, se trató de una comisión con fuerte presencia de médicos, quienes constituían la mitad de sus miembros. Los doctores integrantes de ella desarrollaron una activa campaña de difusión pública de sus posiciones[204]. La principal propuesta de la comisión especial consistió en constituir una organización central de la beneficencia, sujetando a ella todas las juntas y servicios relacionados con la salud de la población[205]. Esta centralización posiblemente habría implicado una mayor incidencia de los médicos, pero la iniciativa quedó en el papel.

Las expectativas gubernamentales apuntaban también a que la comisión identificara vías de resolver los problemas financieros

Historia-MacClure 09-8.indd 98 09-08-12 16:50

ocasionados por los hospitales y la salud pública, a través del aporte de recursos municipales y de la caridad privada[206]. Pero contrariamente a esos deseos, la comisión especial no encontró mecanismos efectivos para aumentar esos ingresos, que parecían apremiantes ante el colapso de las arcas fiscales por la crisis económica. Al mismo tiempo que respecto de los hospitales, la política y la economía incidieron en la búsqueda de nuevas formas de actuar ante la viruela. Las sucesivas epidemias confirmaron que el virus era endémico en el país, con enfermos de viruela que en forma permanente ingresaban a los lazaretos existentes en las principales ciudades, muchos de los cuales fallecían, lo cual recrudecía ante los brotes epidémicos.

Hacia fines de la década de 1870, en el Congreso y el gobierno se empezó a reaccionar frente a la persistencia de la viruela, con propuestas tendientes a extender la vacunación. Hasta entonces la cobertura de la vacunación había avanzado moderadamente, como reconoció la Junta de Vacuna a cargo de los vacunadores y de acuerdo al crítico diagnóstico de los médicos. Ante la baja demanda de la población, en el Congreso y el gobierno se sostuvo que era preciso establecer una vacunación forzosa u obligatoria, lo cual constituía una nueva postura incluso entre los médicos.

Se abrieron oportunidades de cambio en el enfrentamiento de la viruela, cuando en la Cámara de Diputados se propuso una reforma para establecer por ley la vacunación forzosa, es decir, legalmente obligatoria. Como veremos, esto fue un tema de marcado tono ideológico y fuertemente debatido, pero al mismo tiempo puso sobre el tapete la insuficiente cobertura y el ineficaz funcionamiento del sistema de vacunación, cuyo mejoramiento podría ofrecer importantes beneficios a la población. La reforma, demandada y propuesta por médicos, se introducía en un campo hasta entonces privativo de la Junta de Vacuna, institución con varias décadas de antigüedad.

La Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, que continuaba siendo la cabeza corporativa de los médicos, demandó la ampliación de la vacunación, aunque adoptó una postura menos

Historia-MacClure 09-8.indd 99 09-08-12 16:50

definida respecto de establecer su obligatoriedad legal. Los doctores demandaron con creciente insistencia la vacunación general de la población, haciéndola obligatoria como en otros países, como se manifestó en las memorias presentadas por futuros médicos para titularse en la Universidad de Chile[207]. Ese planteamiento era más decidido que la postura oficial de la Facultad de Medicina una década y media atrás, en 1864, cuando recomendó establecer una vacunación obligatoria restringida a las escuelas y otros establecimientos públicos. Pero este cambio de posición no fue asumido formalmente por la Facultad de Medicina. La Facultad, encabezada por el Decano José Joaquín Aguirre, no adoptó una postura oficial a favor de la vacunación obligatoria generalizada de toda la población, como había hecho respecto de la vacunación escolar en 1864. Esta postura moderada podría tener varias explicaciones. Después de la epidemia de viruela de 1872, las instituciones médicas asumieron un papel más técnico que orientado a la proposición de políticas públicas y la especialización de los doctores en su campo se intensificó con el nacimiento de la *Revista Médica de Chile* en 1872, junto al desarrollo de sociedades médicas. En ese clima de especialización, políticas de tono ideológico como la vacunación obligatoria necesitaban conciliarse con propuestas técnicas sobre el funcionamiento eficaz de un sistema de vacunación. Por otra parte, los médicos experimentaban una etapa de ascenso social, desarrollando una imagen consensual como protectores de la "humanidad doliente" que los posicionaba favorablemente entre los nacientes estratos medios y en la sociedad en general[208]. Resultaba fácil prever que una norma como la obligatoriedad de la vacunación no sería aceptada unánimemente, por lo cual un apoyo corporativo de la Facultad a esa medida podría haber perjudicado esa imagen consensual.

Los doctores en diversos lugares del país, principalmente los médicos de ciudad, fueron oficialmente consultados acerca de si consideraban indispensable la vacunación forzosa para lograr su "generalización". La mayor parte de ellos respondió afirmativamente, justificándolo en su diagnóstico acerca de un temor de la gente a

Historia-MacClure 09-8.indd 100 09-08-12 16:50

vacunarse, principalmente en el campo, debido a los efectos adversos de la vacuna y por la "creencia" acerca de un riesgo a contagiarse de otras enfermedades[209]. Algunos doctores destacaron la experiencia exitosa de países como Alemania e Inglaterra al imponer la obligatoriedad legal de vacunarse. Pero también opinaron que los vacunadores eran insuficientes, su remuneración demasiado baja, su actividad no era supervigilada, que no siempre se disponía de vacuna y que la calidad de esta era a veces inefectiva. Con su experiencia práctica, muchos médicos opinaban que no bastaba con establecer un principio legal.

Los doctores coincidieron mayoritariamente con el diagnóstico acerca de la eficacia preventiva de la vacuna. De acuerdo con lo sostenido por el Consejo de Higiene de Santiago, la mortalidad por la viruela llegaba al 90% entre los no vacunados y se reducía a un 10% entre los vacunados. La causa que explicaba las epidemias de viruela, de acuerdo con los médicos que lo integraban, era ante todo "[…] la falta absoluta de la propagación de la vacuna, único y seguro medio preservador de la viruela. ¿Por qué no aprovechar sus ventajas positivas y extenderla a todo el país? ¡Tal es la cuestión vital!"[210]. Para algunos de los médicos más influyentes en el gobierno y en el Congreso, luego del desarrollo posterior a la epidemia de 1872, la prioridad había evolucionado desde el establecimiento de hospitales-lazaretos donde atender y aislar a los infectados, a la vacunación forzosa.

Cuando el doctor y diputado Ramón Allende Padín presentó al Congreso un proyecto de ley para establecer la obligatoriedad legal de la vacunación, se abrió un fuerte debate, ante todo ideológico[211]. Se enfrentaron las ideas de quienes consideraban la vacunación obligatoria un atentado a la libertad individual, con las de otros, para quienes la no vacunación perjudicaba un valor todavía más importante: el bien común de la sociedad. Un diputado leyó la ley inglesa sobre vacunación obligatoria y citó a la prusiana[212]. Se replicaron posiciones de los opositores a la vacunación en países o estados donde se había establecido su obligatoriedad, como Inglaterra y Massachusetts[213]. La confrontación de ideas no

Historia-MacClure 09-8.indd 101 09-08-12 16:50

siguió posiciones de partidos políticos, pues entre los opositores a la vacunación forzosa se encontraron parlamentarios de todo el arco político, desde conservadores hasta cercanos al radicalismo[214].

La oposición parlamentaria a la vacunación obligatoria recomendada por los médicos más influyentes, obedecía en parte a evitar una mayor intervención estatal y un reforzamiento del poder gubernamental[215]. Sin embargo, fueron los propios parlamentarios quienes frente a la grave epidemia de 1872 presionaron al gobierno a intervenir, asignándole fondos para establecer lazaretos. Estaba en juego una opción entre dos prioridades en la política frente a la viruela, la que favorecía la atención y aislamiento de los contagiados durante las epidemias, y la que enfatizaba en la ampliación de la cobertura de la vacunación. El cambio en la política seguida hasta entonces dependía de varios factores, como apreciaremos a continuación.

En medio del debate parlamentario, el periódico *El ferrocarril* publicó un proyecto de ley presentado en Francia a la Cámara de Diputados, para establecer la vacunación obligatoria de los niños antes de los seis meses de edad y de la población en general, fijándose multas para los transgresores[216]. Después de la derrota en la guerra franco-prusiana, se puso atención a la mayor mortalidad de los soldados franceses en comparación a los prusianos, atribuida a la obligatoriedad de la vacunación contra la viruela entre estos últimos[217]. Ante esto, se estableció la vacunación obligatoria para los militares franceses. Con una similar argumentación se presentaron varios proyectos de ley para establecer la vacunación obligatoria, pero esta no se aprobó hasta principios del siglo siguiente. Debido a que Francia era un referente ideológico central para sus lectores, no es de extrañar que el principal periódico chileno pusiera atención a lo que allí se discutía acerca de la vacunación contra la viruela, lo que fue comentado en la discusión parlamentaria[218]. Tampoco podía considerarse extraño que, del mismo modo como en ese país-referente, no hubiera una plena aceptación de la vacunación obligatoria.

Los diputados llegaron a una transacción respecto de la vacunación obligatoria, consistente en imponerla en las escuelas públicas,

Historia-MacClure 09-8.indd 102 09-08-12 16:50

cuarteles militares y otros establecimientos similares dependientes del Estado, lo que en realidad no constituía una gran innovación debido a la limitada cobertura de las educación primaria pública y porque los vacunadores concurrían en forma habitual a las escuelas existentes[219]. El acuerdo era similar a la posición oficial que había tenido la Facultad de Medicina en 1864, cuando recomendó formalmente al gobierno establecer como obligación la vacunación de los niños asistentes a las escuelas y de los militares, según lo que revisamos previamente. Establecer la obligatoriedad de la vacunación en las escuelas podría haber sido eficaz frente a la viruela, pero ello dependía del logro de una cobertura masiva de la educación primaria, lo cual enfrentaba serios obstáculos que analizaremos más adelante en el capítulo sobre educación.

El acuerdo sobre vacunación forzosa en escuelas y cuarteles fue efímero, pues luego de que el proyecto de ley consensuado en la Cámara de Diputados pasó al Senado, se estancó su tramitación parlamentaria. De modo semejante a Francia, la vacunación obligatoria no se tradujo en una ley hasta varias décadas después, a diferencia de lo ocurrido en Inglaterra y en Alemania, donde un conjunto de disposiciones normativas previas adquirieron mayor fuerza legal en 1871 y 1874 respectivamente, haciendo obligatoria la vacunación contra la viruela[220].

El debate parlamentario sobre la vacunación forzosa puso en evidencia problemas del sistema de vacunación que no dependían solamente de esa norma legal. Los vacunadores eran insuficientes para cubrir todos los departamentos (municipios), sus remuneraciones bajas y carecían de viáticos para viajar a zonas rurales o a lugares distantes de las ciudades donde habitaban. Un diputado opositor al proyecto del doctor Allende sostuvo que "trabajemos para que se triplique el número de vacunadores y que salgan a las aldeas, a las villas, que vayan de hacienda en hacienda y así se vacunará todo el mundo"[221]. De acuerdo con su planteamiento, la vacunación legalmente obligatoria sería poco efectiva para evitar las epidemias, pues una parte importante de la población habitaba en los campos, lejos de las ciudades o pueblos donde funcionaban

Historia-MacClure 09-8.indd 103 09-08-12 16:50

los vacunadores existentes. Otro diputado señaló en la misma sesión de la Cámara que la vacunación forzosa era inviable porque "no tenemos los vacunadores necesarios para hacerla efectiva".

La vacunación obligatoria habría requerido una mayor dotación de vacunadores para hacerla efectiva y de recursos para el desarrollo de su labor. Pero en realidad el problema no residía únicamente en la falta de vacunadores, sino en un sistema ineficaz. La ideologizada discusión parlamentaria no ayudó a resolver ese central problema y la crisis económica terminó dificultando más todavía una solución.

El proyecto de ley sobre vacunación forzosa del doctor Allende propuso constituir una Oficina Central de Vacuna con una preeminencia técnica de los médicos, lo cual provocó la indignación de la Junta de Vacuna, a cargo de filántropos y con una pequeña planta de funcionarios públicos en su sede central en la capital, desde hacía varias décadas[222]. Más allá de la estructura de dirección, entre los problemas del sistema existente se encontraba una débil definición de las tareas de los vacunadores, quienes concurrían a vacunar en diversos lugares respondiendo a demandas específicas o de acuerdo con sus propios criterios, sin metas ni planificación sistemática. Eran remunerados en la medida que presentaran certificados firmados por autoridades o vecinos "respetables", formalizando que habían efectuado vacunaciones, pero más allá de eso no había un control de su actividad. La propia Junta Central de Vacuna reconoció la necesidad de juntas locales para mejorar la vacunación. En otros lugares del mundo donde se habían desarrollado sistemas de vacunación más eficaces y de cobertura universal, imponiéndose la obligatoriedad de la vacuna, había un estricto proceso de planificación y control, con especial importancia en las zonas rurales[223]. Establecer esto tendría en Chile un costo no solamente de más vacunadores, sino también de un aparato administrativo encargado de la vacunación en cada provincia y departamento (municipio), incluyendo una supervisión de las vacunaciones por parte de médicos.

Historia-MacClure 09-8.indd 104 09-08-12 16:50

Por otro lado, el proyecto del doctor Allende incluyó establecer un centro de producción de vacuna líquida, obtenida de terneras. Como la modalidad principal de vacunación era brazo a brazo, principalmente a través de niños, no había un suficiente control de la calidad de la vacuna y además ello facilitaba el contagio de enfermedades transmisibles como la endémica sífilis, incluso entre los niños[224]. Establecer ese centro de producción de vacuna líquida implicaría un gasto que también fue criticado por la Junta Central de Vacuna[225].

Considerando todo lo anterior, podríamos estimar que el costo de un sistema eficaz fácilmente triplicaría el gasto público anual en vacunación, incluyendo vacunadores en todos los departamentos (municipios), viáticos para su traslado a lugares más alejados, aparato administrativo y médico para la gestión del sistema a nivel local, así como producción de vacuna[226]. Un diputado estimó el costo de la vacunación obligatoria en una cifra bastante más elevada, unos 200 mil pesos requeridos para establecer vacunatorios en todo el país, multiplicando muchas veces los alrededor de 16 mil pesos que se gastaban anualmente en el insuficiente sistema de vacunación[227]. De acuerdo con el mismo diputado, era "más que difícil" la posibilidad de que el Estado financiara ese mayor gasto, aunque su cálculo era exagerado. Los beneficios de masificar la vacunación eran claros y gran parte del problema radicaba en la gestión del sistema, pero en medio de la crisis económica y fiscal en los años siguientes a 1876, no había disposición política para incrementar el gasto público.

Así, podríamos sostener que la crisis económica y fiscal de esos años obstaculizó la búsqueda de nuevas formas de actuar de modo efectivo ante la viruela, manteniéndose el modelo ya adoptado de reaccionar ante las epidemias, enfatizando el aislamiento de los contagiados. En ese contexto prevalecieron las ideas e intereses de los parlamentarios opuestos a una mayor intervención estatal a través de la vacunación obligatoria, quienes favorecían un liberalismo más extremo. Más aún, la crisis frenó el desarrollo de los hospitales promovido por el Estado y demandado por amplios sectores de la población, provocando una reevaluación de la política aplicada.

Historia-MacClure 09-8.indd 105 09-08-12 16:50

Para el gobierno se hizo imperativo explorar la factibilidad de reducir las asignaciones a los hospitales, ajustando gastos innecesarios ante la crisis. Debido al cambio en la situación económica, el gobierno decidió suspender indefinidamente la construcción del Hospital del Salvador para enfermos comunes y no pudo aportar fondos suficientes para el funcionamiento normal de los hospitales de Santiago[228]. La suspensión del proyecto de construcción de ese hospital general, la idea original del Ministro Cifuentes a inicios de la década, provocó que el nuevo Hospital San Vicente de Paul osciló entre la atención a enfermos comunes y a variolosos. A pesar de la amplia demanda de atención de pacientes con enfermedades comunes en el recién construido Hospital San Vicente de Paul, este debió ser en gran parte destinado a atender y aislar a enfermos de viruela, cuando la epidemia volvió a hacerse presente. Como resultado, el uso del único nuevo hospital de Santiago siguió un rumbo errático o al menos poco constante.

La crisis económica dejó al descubierto fallas en la acción del Estado a través de los hospitales y un financiamiento insuficiente, tal como había quedado de manifiesto por la comisión que propuso reorganizar la beneficencia. En esta evaluación penetraron enseguida los Ministros del Interior, quienes se encontraban a cargo de la beneficencia o "salubridad pública".

El influyente Antonio Varas, designado Ministro del Interior por el Presidente Aníbal Pinto cuando la crisis económica se agudizó, hizo una evaluación negativa de lo ocurrido con el desarrollo de los hospitales. A su juicio, se había establecido una cantidad excesiva de establecimientos y solamente un tercio de ellos funcionaba adecuadamente. Los restantes tenían escasos resultados, pues "[…]corresponden a los deseos y exigencias de los vecinos de cada localidad […]" deseosos de "[…] tener un pequeño o pequeñísimo hospital, que por lo menos lisonjea con la idea de que los enfermos pobres de la localidad no quedan abandonados"[229]. De acuerdo al Ministro Varas, las asignaciones estatales recibidas por todos ellos no seguían "un plan". De este modo, el propósito de expandir los hospitales delineado por el propio Varas algunas décadas atrás, se

Historia-MacClure 09-8.indd 106 09-08-12 16:50

había escapado de las manos, al menos en medio de la crisis económica. A pesar de esto, el Ministro reconoció la dificultad de oponerse a la aspiración de los vecinos. Los hospitales, incluso los más pequeños, respondían a una demanda social.

El sucesor de Antonio Varas, el Ministro del Interior y siguiente Presidente de la República, Domingo Santa María, junto con recomendar al Congreso la aprobación del proyecto de ley de vacunación forzosa, hizo presente también el problema económico de los hospitales. Señaló que estos establecimientos "sin las erogaciones fiscales que reciben, no podrían de ninguna manera subsistir, porque la caridad privada no alcanza a suministrarles los elementos de vida de que han menester […]. Ordinariamente acontece que el Congreso vota estos auxilios, cediendo a las solicitudes de los representantes de las diversas localidades, sin tomar en cuenta consideraciones de otro orden superior […]"[230]. Aunque en esto coincidía con Antonio Varas, observando la necesidad de un ajuste entre ingresos y gastos, ambos valoraron positivamente el servicio prestado por los hospitales.

A pesar de la crisis económica internacional y fiscal a mediados de la década de 1870, los hospitales continuaron teniendo prioridad para las autoridades gubernamentales, aunque restringiendo gastos. ¿Por qué esa prioridad? De acuerdo con lo que hemos examinado previamente, el creciente prestigio de la medicina, su carácter "científico", sus métodos de diagnóstico y la mayor valoración de la cirugía, otorgaron a los hospitales una preeminencia que no habían tenido antes, tanto en Chile como en otros países del mundo occidental. La Facultad de Medicina de la Universidad de Chile operó como un centro de transferencia de conocimientos médicos, que se volcaron a los hospitales y se desarrollaron en ellos.

Había otro papel de los hospitales que no pasó desapercibido para las autoridades en los tiempos de crisis y que podría ser postulado como su finalidad última, más allá del mundo de la medicina y de la salud. De acuerdo con lo expresado por el Ministro Domingo Santa María, los hospitales ejercían una función de protección social que contribuía a la aceptación del orden existente por parte

Historia-MacClure 09-8.indd 107 09-08-12 16:50

de quienes eran atendidos en ellos. Al respecto señaló que "mucho importa al bienestar del pueblo que este sepa que en sus aflicciones y enfermedades puede contar con un lugar seguro en el cual el enfermo desvalido podrá recobrar la salud mediante solícitos y oportunos cuidados. Con tal convencimiento, las penalidades del trabajo y las amarguras de la vida serán más soportables para todos aquellos que aún no han logrado mejorar su situación económica"[231]. Así, de acuerdo con lo planteado por Santa María, los hospitales cumplían en la sociedad la finalidad de ofrecer protección al enfermo, al mismo tiempo que contribuían a la mantención del sistema social establecido. Fines simples y directos respecto de los más postergados, no enmascarados, que ni siquiera en tiempos de crisis se debían descuidar. Las dificultades experimentadas en la década de 1870 para satisfacer una demanda de atención hospitalaria en expansión, perjudicaban la contribución de los hospitales a esas funciones en la sociedad. Funciones que como observamos en el caso del nuevo Hospital San Vicente de Paul, eran demandadas por parte importante de la población, incluyendo a comerciantes y empleados de oficina. Esa demanda no fue satisfecha de modo suficiente y constante, lo que se agudizó con la crisis económica. Se experimentaron también dificultades para financiar el funcionamiento de los hospitales en provincias.

En definitiva, hemos podido apreciar que después de la gran epidemia de 1872 no hubo una política constante, decidida y sistemática de desarrollo de los hospitales, así como tampoco respecto del enfrentamiento de la viruela. Cuando surgieron proposiciones orientadas al rediseño de las políticas que se habían seguido, como la de masificar la vacunación, la crisis económica hizo más difícil resolver los problemas. Las autoridades desenvolvieron su actividad en un vaivén entre "querer ser" como el modelo europeo admirado por los médicos, que se había iniciado en Francia con el auge de la medicina y los hospitales, y por otro lado, el desarrollo de una acción efectiva frente a las epidemias, siguiendo también el efecto de demostración de otros países ante la viruela, una de las pocas enfermedades respecto de las que había una cierta capacidad

Historia-MacClure 09-8.indd 108 09-08-12 16:50

de control en la época. Hacia el final del período analizado, en ese ir y venir entre uno y otro objetivo, ninguno de los dos pudo ser logrado plenamente.

El enfrentamiento de las epidemias de viruela a través de lazaretos para atender y aislar a los contagiados, ayudó a enfrentarlas, pero restó recursos y amplitud a los hospitales y a la medicina "científica". El énfasis en esas medidas contra la viruela y las insuficiencias en la vacunación, agudizaron los problemas hospitalarios y facilitaron la persistencia de la mortalidad causada por el virus. La crisis económica y la falta de recursos fiscales extremaron las dificultades.

Con posterioridad a la gran epidemia de 1872, hilos que antes eran independientes se entrelazaron: los lazaretos y los hospitales, la atención de las enfermedades comunes y las infecciosas, las medidas de las autoridades locales y la política nacional, la demanda de la población y la oferta pública ante las epidemias, el aislamiento de los infectados y la masificación de la vacunación, la medicina, los médicos y la política. En el contexto de este cambio crucial, la política de salud fue poco efectiva.

Los resultados de la acción pública implementada después de la epidemia de 1872 fueron insuficientes, en parte debido a las oscilaciones e indefiniciones en los objetivos buscados por las autoridades, a lo que se agregó la crisis económica y fiscal. Hubo insuficiencias tanto en respuesta a la demanda de atención en los hospitales como respecto al enfrentamiento de la viruela. Hubo una ampliación y diversificación social de la demanda de atención hospitalaria, que no pudo ser adecuadamente satisfecha. Se mantuvo la incidencia de la viruela, escapando del control de las políticas públicas.

Conclusiones

Podemos concluir que la acción del Estado en el ámbito de la salud pública no dependió solamente de la voluntad de las autoridades

Historia-MacClure 09-8.indd 109 09-08-12 16:50

o de los médicos, sino también de la demanda de la población. Para comprender lo ocurrido no podemos separar el desarrollo de los hospitales y la medicina, respecto de la amplia demanda de atención hospitalaria. Las políticas públicas en ese plano tampoco fueron independientes de las políticas frente a las epidemias, que a su vez no podemos analizar observando la vacunación contra la viruela aisladamente de los lazaretos. Al final de cuentas, el desarrollo de los hospitales se vinculó con el de los lazaretos. Ambas políticas públicas, las relativas a la atención hospitalaria y las orientadas a enfrentar las epidemias, se fueron entrelazando y tuvieron resultados sobre una misma población. Hemos expuesto una visión unificada de estos procesos y sus resultados.

Mientras que la población ejerció una fuerte demanda de atención hospitalaria y en los lazaretos durante las epidemias, no ocurrió lo mismo respecto de la vacunación frente a la viruela. La demanda de vacunación era limitada, excepto ante el estallido de un brote epidémico. Paradojalmente, a diferencia del efecto preventivo de la vacuna contra la viruela, la eficacia curativa del hospital y la medicina en esa época, era restringida e incluso muchas veces negativa para los pacientes.

Aunque debido a los limitados conocimientos médicos disponibles en la época, la viruela era una de las pocas enfermedades que podían ser enfrentadas exitosamente, a través de la vacunación y el aislamiento de los infectados, no se implementó un sistema de vacunación eficaz. El enfrentamiento de las epidemias de viruela se desarrolló de acuerdo con las particularidades de un proceso histórico que desembocó en la prioridad asignada al aislamiento de los infectados.

Al conjugarse la reacción inmediata orientada a la atención y el aislamiento de los infectados durante la grave epidemia de viruela de 1872, con el proceso iniciado previamente de construcción de un gran hospital-lazareto en la capital del país, se reforzó una política pública que enfatizó mejorar el aislamiento de los infectados por el virus, una medida efectiva pero limitada. Así, hubo mayor disposición política a mejorar las condiciones de aislamiento que

Historia-MacClure 09-8.indd 110 09-08-12 16:50

de innovar en el sistema de vacunación e introducir un programa que disminuyera efectivamente la incidencia de la viruela. Esto último se había hecho en otros países, a través de la organización de sistemas eficaces de vacunación en paralelo al establecimiento legal de la obligatoriedad de vacunarse. La relevancia asignada a la implementación del modelo del lazareto y del hospital-lazareto, no contribuyó a la revalorización de la vacunación como prevención frente a la viruela. El debate político se centró principalmente en la obligatoriedad de la vacuna, es decir, en un principio básico más que en mejorar el sistema de vacunación. El ideologizado debate parlamentario sobre la vacunación forzosa, tensionado entre los países europeos donde se había establecido la obligatoriedad y aquellos donde no había ocurrido, el aumento del gasto público en salud que habría exigido el desarrollo proactivo de sistemas y programas de vacunación, y finalmente la crisis de las finanzas públicas, se tradujeron en la mantención de la política vigente que priorizaba mejorar el aislamiento de los contagiados. En la capital se situaba el centro de decisiones políticas del país, por lo que ese modelo de acción se extendía más allá de la ciudad de Santiago.

Entretanto, junto al ascendente prestigio de la medicina, los hospitales experimentaron un auge y la política de las autoridades se orientó a mejorarlos. La atención en los hospitales era fuertemente demandada por hombres y mujeres en edad adulta. Se experimentó una ampliación y diversificación en la composición social de la demanda de atención hospitalaria por parte de una población creciente, así como por los cada vez más numerosos empleados y profesionales, los comerciantes, mujeres parturientas y habitantes de ciudades o pueblos más pequeños, incluyendo además algunos pensionistas dispuestos a pagar por ser acogidos en el hospital. Ante esa nueva demanda, la política implementada consistió en un aumento de la capacidad de atención de la salud de la población a través del Hospital San Vicente de Paul, la Casa de Maternidad, más hospitales en provincias y dispensarías. La mayor oferta pública fue insuficiente y en parte no se sostuvo en el tiempo, lo cual se agudizó con la crisis económica en la segunda mitad de la década de 1870.

Historia-MacClure 09-8.indd 111 09-08-12 16:50

En la salud pública intervinieron múltiples actores, incluyendo autoridades gubernamentales, médicos, parlamentarios y autoridades políticas provinciales, vecinos y periódicos preocupados de localizar los hospitales y lazaretos fuera del área urbana, estratos altos y amplios sectores medios, así como la demanda de los propios interesados en la atención de los hospitales y los temores que en algunos provocaban los efectos riesgosos de la vacunación. Incidieron sobre la salud pública las inquietudes, aspiraciones e ideas de diversos sectores sociales, la utilización de innovaciones en los conocimientos médicos, propuestas de reforma de instituciones existentes, diagnósticos sobre cuál era la demanda de vacunación y de atención en hospitales públicos. Así, en las políticas de salud pública incidieron actores y procesos más allá de los límites restringidos del gobierno y sus decisiones.

En definitiva, la historia de la salud pública en el período que hemos analizado, contó con la participación de diversos actores además de la elite política en el gobierno, variando en el tiempo quienes influían más en las decisiones, cambiando el protagonismo desde instituciones de larga trayectoria a otras en reacción ante los problemas, en fin, a través de los reequilibrios provocados por hechos inesperados como el estallido de una epidemia en un momento determinado o una coyuntura externa a las condiciones de salud como fue la crisis económica.

Lo importante desde el punto de vista de los efectos sobre las personas y la sociedad, consiste en que como resultado de todo ese complejo proceso histórico, las políticas públicas proporcionaron una cierta protección a la salud de la población, principalmente por medio de la vacunación y los hospitales, así como a través de las medidas frente al estallido de las epidemias de viruela. A lo largo de este capítulo descubrimos diversos indicadores cuantitativos de ese resultado alcanzado.

La atención en los hospitales posiblemente contribuyó al cuidado de la salud de la mayor parte de quienes fueron atendidos o al menos no empeoraron, a juzgar por el elevado porcentaje de pacientes que salieron cada año de estos establecimientos, a pesar

Historia-MacClure 09-8.indd 112 09-08-12 16:50

de que la capacidad terapéutica de la medicina era mínima o casi nula. Algunos de los pacientes atendidos en los hospitales fueron menos afortunados, debido a las infecciones intrahospitalarias y a intervenciones médicas invasivas o todavía en estado experimental, de modo que para quienes fueron víctimas de ello, no fue provechosa la transferencia de conocimientos médicos desde los países más avanzados.

Los lazaretos terminaron siendo al menos un paliativo frente a las epidemias, aunque no se logró el nivel de control del virus que se alcanzó a fines de la década de 1870 en países como Alemania e Inglaterra, donde la vacunación se acercó a una cobertura universal respecto de la población, reduciendo la incidencia de la viruela. En Chile, solo una parte de la población logró ser protegida a través de la vacunación, persistiendo el nivel de mortalidad provocado por el virus de la viruela.

La salud pública en el país replicó en algunos aspectos lo desarrollado en países noratlánticos, pero no en todos los ámbitos como ocurrió con el sistema de vacunación, ni con los mismos resultados.

Uno de los puntos más importantes que podemos concluir consiste en que las insuficiencias en la atención en los hospitales y en el enfrentamiento de la viruela, desfavorecieron a quienes quedaron desprotegidos, afectaron el bienestar de una parte importante de la población y tuvieron un costo en vidas humanas, perjudicando a hombres, mujeres y niños enfermos o fallecidos prematuramente. Esto tuvo también un valor económico para las personas al limitar sus posibilidades de obtener recursos a través de su trabajo y considerando la suma de los individuos, afectó económicamente a la sociedad en su conjunto. Resulta inviable calcular con cierta exactitud el valor económico de las vidas perdidas y de la morbilidad provocada por las enfermedades en esa época, pero por ejemplo, razonablemente podríamos conjeturar que nuestra estimación del gasto requerido para un sistema eficaz de vacunación, se habría visto recompensado por el beneficio económico de una consiguiente reducción de la incidencia de la viruela. Es decir, un sistema eficaz, de elevado efecto respecto de su costo, podría haber

Historia-MacClure 09-8.indd 113 09-08-12 16:50

sido conveniente en una perspectiva económica general, pero esa política no se implementó.

Una conclusión crucial se refiere a los efectos de la política de salud en el capital humano, en términos de las capacidades de las personas para desempeñar sus actividades laborales y generar recursos para el hogar. El capital humano de las personas y de las familias dependía fuertemente de su resiliencia frente a las enfermedades y particularmente a la viruela. El capital humano se reducía cuando se veían afectadas las capacidades inmediatas para generar recursos por parte de quienes trabajaban, sus capacidades para ello a lo largo de la vida o las capacidades futuras de sus familias. Así, estar vacunado contra la viruela era normalmente una ventaja al proteger ese capital humano. Las falencias que hemos examinado en las políticas de salud perjudicaron la acumulación del capital humano de muchas personas y hogares, quienes quedaron en una posición económico-social más desventajosa. De modo agregado, esto perjudicó el capital acumulado de la sociedad.

Finalmente, hacia 1879, se estancó el desarrollo de las políticas de salud, de modo que estas no evolucionaron siempre progresivamente, como subyacía en las historias tradicionales de la medicina chilena. Las propias autoridades, ante las amenazas a la salud pública y los problemas que empezaban a manifestarse en la política de salud, establecieron una tras otra una serie de nuevas instituciones en la década de 1870: la comisión para la construcción de hospitales, juntas de lazaretos, comisiones de higiene, la comisión para la reorganización de la Beneficencia. Como en buena medida observaron las autoridades y los médicos en esos años, los hospitales se vieron incapacitados para atender suficientemente la demanda de la población. También hacia 1879 había una falta de cobertura en el sistema de vacunación, mientras se mantenía una persistencia relativamente aguda de la viruela manifestada en sucesivas epidemias, a pesar de lo cual no fueron aprobadas medidas para masificar la vacunación.

Este estancamiento no contribuyó a nivelar las diferencias sociales. Perjudicó a la gran mayoría de la población urbana que con-

Historia-MacClure 09-8.indd 114 09-08-12 16:50

curría a los hospitales, exceptuando a los más acomodados. Afectó duramente a los más pobres, cuyas viviendas estrechas y a veces hacinadas, les dificultaban interrumpir el contagio cuando un habitante del hogar contraía la viruela y quienes, según observadores de la época, eran más frecuentemente afectados por la infección. Quienes no se vacunaban por razones culturales, por falta de educación formal o por desigualdades territoriales en el funcionamiento del sistema de vacunación, quedaban más desprotegidos frente a la viruela, en comparación con los que accedían con mayor facilidad a la vacunación. En contraste, quienes disponían de mejores condiciones económicas, mayor educación formal, más acceso a los medios de información y se encontraban cerca del poder político, tenían mayores facilidades para protegerse de la viruela y ser cuidados durante las enfermedades, además de disponer de bienes que daban seguridad a sus familias.

La enfermedad o la pérdida de un familiar provocaba dolor y afectaba el bienestar inmediato del hogar, pero además frecuentemente disminuía su "capital humano" para generar recursos, aunque esto podía ser en alguna medida económicamente mitigado por quienes contaban con "capital físico" como propiedades agrícolas o rentas de propiedades urbanas. Las disparidades en las posibilidades de hacer frente a la viruela y otras enfermedades, así como las diferencias en la protección de los hogares frente a los perjuicios que acarreaban, pueden haber acentuado las desigualdades sociales en comparación a países noratlánticos donde en esos años se aplicaron medidas más efectivas.

La atención de la salud de la población implicaba una intervención directa en el cuerpo de las personas, a través del desarrollo de hospitales, la atención médica de los enfermos, el control de las epidemias de viruela mediante la vacunación y el aislamiento de los infectados. En cambio, un conjunto de condiciones sanitarias de la población tenían un origen más indirecto pero no menos importante, en problemas del medio ambiente urbano. La intervención en las condiciones sanitarias de las ciudades se distinguió también de la prevención de la viruela a través de la vacunación,

Historia-MacClure 09-8.indd 115 09-08-12 16:50

pues esta última no se desarrollaba solamente a nivel urbano sino a escala nacional. Las políticas frente a las condiciones sanitarias urbanas fueron particularmente relevantes en el período que estamos enfocando, como apreciaremos en el capítulo siguiente.

Historia-MacClure 09-8.indd 116 09-08-12 16:50

Notas

[1] Ver entre otros trabajos del mismo autor: Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*. Santiago, Asociación Chilena de Asistencia Social, 1949.
[2] Ricardo Cruz-Coke. *Historia de la medicina chilena*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1995.
[3] René Salinas. "Salud, ideología y desarrollo social en Chile, 1830-1950", en *Cuadernos de Historia*. Departamento de Ciencias Históricas Universidad de Chile, N° 3, julio 1983.
[4] Entre esos aspectos se encuentran el vínculo entre el desarrollo de la profesión médica y el mercado de servicios médicos: Sol Serrano. *Universidad y nación*, op. cit. Ver también la reseña de María Soledad Zárate (compiladora). *Por la salud del cuerpo. Historia y políticas sanitarias en Chile*, op. cit.
[5] María Soledad Zárate. *Dar a luz en Chile, siglo XIX. De la "ciencia de hembra" a la ciencia obstétrica*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado-Centro de Investigaciones Barros Arana, 2007. Macarena Ponce de León. *La reforma de la caridad ilustrada: del socorro intramuros al socorro extramuros. Prácticas de caridad en Santiago. 1830-1880*. Santiago, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Tesis para optar al grado de Doctor en Historia, 2007.
[6] María Angélica Illanes. *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia: historia social de la salud pública Chile 1880-1973*. Santiago, Colectivo de Atención Primaria, 1993.
[7] Gert Brieger. "The historiography of medicine." W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 24-44. Roy Porter. "Introduction". Porter, Roy (ed.), *The Cambridge illustrated history of medicine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 6-15. Ambas "enciclopedias" o compendios constituyen en realidad una recopilación de trabajos de algunos de los más destacados especialistas en historia de la medicina.
[8] La incidencia de la demanda de las personas ha sido observada por Sol Serrano sobre la educación primaria en la época, lo que en este capítulo extenderemos y desarrollaremos respecto de la salud. Sol Serrano. "¿Quién quiere la educación? Estado y familia en Chile a mediados del siglo XIX". Pilar Gonzalbo, (ed.). *Educación y Familia en Iberoamérica*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 153-171.
[9] De acuerdo con la interrogante planteada por Marcos Cueto (editor). *Salud, cultura y sociedad en América Latina*, Lima, IEP-Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1996.
[10] Abarcando al conjunto de Latinoamérica, ese último tema ha sido abordado por Diego Armus (compilador). *Avatares de la medicalización en Améric Latina (1870-1970)*. Buenos Aires, Editorial Lugar, 2005.
[11] Thomas McKeown, R. G. Record. "Reasons for the decline of mortality in England and Wales during the nineteenth century". *Population studies*, Vol. 16, Nº 2. (Nov., 1962), p. 94.
[12] Pregunta formulada por Marcos Cueto (editor). *Salud, cultura y sociedad en América Latina*, op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 117 09-08-12 16:50

[13] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 596, comunicación del Arzobispo Rafael Valentín Valdivieso al Ministro del Interior, 3 abril 1872.
[14] Benjamín Vicuña Mackenna. "La ciudad de los muertos". *Chile: relaciones históricas*. Santiago, Rafael Jover - editor, 1878, vol. 1. *La estrella de Chile*, Santiago: Abdón Cifuentes. "Mortalidad en Santiago" I y II, 30 julio 1871 y 6 agosto 1871. Entre los periódicos que publicaban los informes provenientes del cementerio: *El ferrocarril*, *El Mercurio*-Valparaíso, *Estandarte católico*, *Novedades*, *Los tiempos*, *El independiente*. En cambio, el *Anuario estadístico* publicó principalmente estadísticas de defunciones provenientes de los registros parroquiales (excepto entre 1850 y 1858), que en el caso de Santiago representaron solamente un 58% de los enterrados en el cementerio, cantidad inferior observable también en Valparaíso y Concepción. La confiabilidad de los datos del cementerio y los modos de utilización de las cifras sobre defunciones por parte de analistas en la época, han sido destacados por León, quien además proporciona el total de sepultados anualmente hasta 1870 (excepto 1859-1862): Marco Antonio León. "¿'Una ciudad de muertos'? Consideraciones sobre la mortalidad en Santiago de Chile, 1883-1932", *Revista chilena de historia y geografía*, N° 163, 1997, pp. 173-199.
[15] *Boletín de las leyes, órdenes y decretos del gobierno*, Santiago, 1845, "Reglamento del Cementerio de Santiago", 7 junio 1845.
[16] Juan Dávila, Enrique Rodríguez. *Recopilación de las leyes, ordenanzas, reglamentos i demás disposiciones administrativas vijentes en el departamento de Santiago*. Santiago, Imprenta Nacional, 1881, Decreto 19 agosto 1867.
[17] Ídem, Decreto de la Intendencia de Santiago, 30 abril 1880.
[18] Las cifras de muertos procedentes de los hospitales según los reportes del cementerio, en términos generales, coincidieron con las informadas por dichos establecimientos, de acuerdo con el *Anuario estadístico*, 1848-1858.
[19] Comunicación del Intendente Vicuña Mackenna sobre esa "costumbre" en los hospitales: *El ferrocarril*, 10 julio 1872.
[20] *Anuario estadístico*, 1848-1858. *El ferrocarril*, 4 enero 1867.
[21] *El ferrocarril*, 4 enero 1867, 3 marzo 1878, 2 abril 1878. *Novedades*, 3 diciembre 1878. *El estandarte católico*, 30 diciembre 1878. Los muertos remitidos por la policía y otros similares, así como los fallecidos antes de 24 horas, no eran incluidos entre los muertos "en" los hospitales, registrados por estos.
[22] Archivo Nacional, Fondo Intendencia de Concepción, vol. 445, ingresados al Hospital de Hombres y de Mujeres de Concepción, 1857. Habitantes según Censo 1854. Se excluye a los menores de 15 años, muy pocos de los cuales fueron atendidos en el hospital. A modo de referencia, el 6,2% de los habitantes de ese mismo rango de edad en la comuna de Concepción se hospitalizó en el año 2006, una proporción similar a la de aquella época, de acuerdo a datos de la *Encuesta CASEN 2006*: www.mideplan.cl, diciembre 2008. Sin embargo, a diferencia de la actualidad, en ese tiempo pocas personas se internaban en un hospital para una intervención quirúrgica o por un parto.
[23] Museo de Historia de la Medicina, Fondo Hospital San Juan de Dios, serie Varios, doc. N° 1, Libro de testamentos de enfermos 1847-1858, período 1854-1855, pp. 111-149.
[24] Sazie llegó a Chile en 1834. Roberto Hernández. "José Miguel de la Barra contrata en París al médico Lorenzo Sazie (23 de noviembre de 1833)". *Diplomacia*, N° 54-55, octubre 1990-marzo 1991.

Historia-MacClure 09-8.indd 118 09-08-12 16:50

[25] Siguiendo lo sostenido por Sol Serrano. *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*, op. cit.
[26] En 1852, de los 16 académicos de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, 9 eran de nacionalidad extranjera. Ricardo Cruz-Coke. *Historia de la medicina chilena*, op. cit., pp. 378-379.
[27] Pedro Ferrer. *Historia general de la medicina en Chile*. Talca, Imprenta Talca, 1904, p. 350. Enrique Laval, Gregorio Lira, Claudio Costa (directores). "Editoriales. Lorenzo Sazie (1807-1865)". Santiago, *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año VII, 1965, p. 12. Ricardo Cruz-Coke. *Historia de la medicina chilena*, op. cit., p. 369.
[28] Entre las publicaciones periódicas figuraban *Bulletin et memoires de la Société de Médecine de Paris*, *Comptes rendues hebdomadaires des seances de l'Académie des Sciences*, *Bulletin de l'Académie Nationale de Médecine*, *Annales de sciences naturelles*. Ricardo Cruz-Coke. *Historia de la medicina chilena*, op. cit., p. 383. Jaime Pérez O. "Don Lorenzo Sazie". *Revista Médica de Chile*, 1991, vol. 119, p. 354.
[29] De acuerdo con el doctor Adolfo Valderrama, citado en: Pedro Ferrer. *Historia general de la medicina en Chile*, op. cit., p. 409.
[30] Guenter Risse. "Medical care", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 1, pp. 63-66.
[31] Caso de un paciente del doctor Elguero, médico del Hospital San Juan de Dios en la década de 1850. Augusto Orrego Luco. *Recuerdos de la escuela*. Santiago, Editorial del Pacífico, 1953, pp. 71-72.
[32] Pedro Ferrer. *Historia general de la medicina en Chile*, op. cit., p. 412.
[33] José Joaquín Aguirre. "Sobre fiebres". *Anales de la Universidad de Chile*, 1852, pp. 387-393. Juan Mackenna. "Causas de la mortalidad en Chile". *Anales de la Universidad de Chile*, 1850, pp. 149-162. Juan Mackenna. "El doctor Juan Blest. Idea general de la epidemia". *Anales de la Universidad de Chile*, 1851, pp. 256. Miguel Semir. "Inutilidad de cuarentenas". *Anales de la Universidad de Chile*, 1852, pp. 427-432.
[34] Tony Gelfand. "The history of medical profession", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 1, pp. 1138-1139. Edward Shorter. "The doctor-patient relationship", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 2, pp. 787-406.
[35] Tony Gelfand, op. cit., p. 1132.
[36] Ghislaine Lawrence. "Surgery (traditional)", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 2, p. 982. Miles Weatherall, "Drug treatment and the rise in pharmacology", Roy Porter (ed.), op. cit., pp. 260-263. Roy Porter. "Hospitals and surgery", Roy Porter (ed.), op.cit., pp. 228-229. Ulrich Trohler. "Surgery (modern)", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 2, pp. 985-987.
[37] Juan Miquel. "Algunas ideas sobre el cloroformo y sus aplicaciones médicas, tomadas de los más recientes autores de Europa y América, y de las experiencias hechas en Santiago". *Anales de la Universidad de Chile*, 1850, p. 373. El artículo no hizo referencia a los problemas de exceso en la dosificación asociados al uso del cloroformo y a eventuales crisis cardiovasculares que ello pudiera provocar en los pacientes.
[38] Enrique Laval, Gregorio Lira, Claudio Costa (directores), op. cit., p. 11.
[39] Pelegrín Martín. "Del cloroformo y sus aplicaciones". *Anales de la Universidad de Chile*, 1851, p. 81.

Historia-MacClure 09-8.indd 119 09-08-12 16:50

[40] Roy Porter. *The greatest benefit to mankind. A medical history of humanity*. New York-London, Norton, 1998, p. 363.
[41] Lindsay Granshaw. "The hospital", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 2, p. 1180. Porter, Roy, "Hospitals and surgery", op. cit., p. 202.
[42] *El amigo del pueblo*, 27 abril 1850.
[43] Alberto Edwards. *El gobierno de don Manuel Montt 1851-1861*. Santiago, Editorial Nascimiento, 1932, pp. 59, 152 y 154.
[44] *Memoria Ministro del Interior* 1852, p. 14.
[45] Ídem.
[46] *Memoria Ministro del Interior*, 1852-1860.
[47] Enrique Laval. "Hospital San Juan de Dios de Valparaíso (hoy Hospital Carlos Van Buren)". *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año XIII, 1971, p. 134.
[48] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 299, Oficio de Junta de Beneficiencia de Valparaíso, 27 octubre 1852; Decreto del Presidente Montt y el Ministro Varas, 30 diciciembre 1852.
[49] Humberto Correa. "Historia de la medicina de la provincia de Curicó". Santiago, *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año VI, 1964, pp. 201-316.
[50] *Cuenta jeneral de las entradas i gastos fiscales de la República de Chile*, 1854.
[51] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 299, 22 noviembre 1852.
[52] Alberto Edwards. *El gobierno de don Manuel Montt 1851-1861*, op. cit., pp. 147-148.
[53] El gasto ejecutado en la construcción del Hospital San Borja alcanzó a $104.225 en 1854-1859, mientras en los almacenes fiscales de Valparaíso se invirtieron $990.173 en 1851-1854: *Cuenta jeneral de las entradas i gastos fiscales de la República de Chile*, 1851 a 1859.
[54] El nuevo hospital de Concepción fue situado en el extremo noreste de la Cañada que bordeaba el cerro Caracol, en el distrito 5 de la subdelegación 3 de la ciudad.
[55] Recaredo Tornero. *Chile ilustrado*. Valparaíso, El Mercurio, 1871, p. 336. El gasto de inversión en la construcción del hospital de Concepción alcanzó un total de $37.802 entre 1853 y 1855: Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 304, Cuenta de la Tesorería Departamental de Concepción, 31 enero 1856.
[56] Colin Jones. "Charity before c. 1850", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 2, p. 1478.
[57] Christopher Maggs. "A general history of nursing: 1800-1900", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 2, pp. 1319-1320. Porter, Roy, "Hospitals and surgery", op. cit., p. 226.
[58] Lindsay Granshaw. "The hospital", op. cit., pp. 1192-1193.
[59] Sol Serrano (editora). *Vírgenes viajeras. Diarios de religiosas francesas en su ruta a Chile 1837-1874*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000.
[60] *Memoria Ministro del Interior* 1854, p. 11.
[61] "Discurso de apertura del Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional de 1856", *Sesiones del Congreso Nacional*, 1 junio 1856.
[62] *Cuenta jeneral de las entradas i gastos fiscales de la República de Chile*, 1858. *Anuario estadístico*, 1848 a 1858. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Valparaíso, vol. 408, memoria de la Sociedad de Beneficencia de Señoras de Valparaíso en 1859. *Memoria Ministro del Interior* 1859, p. 18. Población femenina según Censo 1854.

Historia-MacClure 09-8.indd 120 09-08-12 16:50

[63] Archivo Nacional, Archivo Claudio Gay, vol. 39 (ex 48), hoja 166.
[64] Sobre las construcciones e instalaciones desarrolladas entre 1850 y 1862 ver también: Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*, op. cit., pp. 170-171, 183-184 y 188. Ricardo Cruz-Coke. *Historia de la medicina chilena*, op. cit., pp. 368-372. Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 288, 299 y 407.
[65] El gasto se triplicó entre 1842 y 1853, en pesos de cada año; las estimaciones de inflación en ese período no modifican la proporción. Gastos 1842: Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*, op. cit., p. 141. Gastos 1853: Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 288, ingresos y egresos que ha tenido el Hospital San Juan de Dios HSJD en el año 1853, 17 mayo 1854. Entre ambos años, aumentó de 300 a 400 el número de camas.
[66] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 258, organización y personal del Hospital San Juan de Dios en 1862.
[67] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 407, estado general del Hospital San Francisco de Borja en 1860, junio 1861.
[68] *Anuario estadístico*, 1848-1863.
[69] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 258, organización y personal del Hospital San Juan de Dios en 1862.
[70] Uno de ellos, el doctor Javier Tocornal, era médico del Hospital San Juan de Dios y Vicedecano de la Facultad de Medicina.
[71] Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*, op. cit., pp. 179-181.
[72] *Anuario estadístico*, 1848-1879.
[73] Lindsay Granshaw. "The hospital", op. cit., pp. 1190-1191.
[74] Enrique Laval, Gregorio Lira, Claudio Costa (directores), op. cit., p. 12.
[75] Raúl Auth. "Influencia del Dr. Lorenzo Sazie a la medicina chilena de mediados del siglo XIX". Amador Neghme, Jaime Pérez (eds.). *Jornadas de Historia de la Medicina Chilena* (1986), Santiago, Editorial Universitaria, 1987, pp. 69-77. Enrique Laval, Gregorio Lira, Claudio Costa (directores), op. cit. Jaime Pérez O. "Una noticia inesperada, los orígenes de la anestesia general en Chile". *Revista Médica de Chile*, 1991, vol. 119, pp. 1440-1442.
[76] Ramón Rivera. *Reseña histórica del ferrocarril entre Santiago i Valparaíso*. Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1863.
[77] Edward Shorter. "Primary care", Roy Porter (ed.), op. cit., p. 123.
[78] Kenneth Kiple. "The history of disease", Roy Porter (ed.), op. cit., p. 39.
[79] Margaret Pelling. "Contagion / germ theory / specificity", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 1, pp. 309-313. Edward Shorter. "Primary care", op. cit., p. 123.
[80] Lise Wilkinson. "Epidemology", W.F. Bynum, Roy Porter (eds.), op. cit., vol. 2, pp. 1270-1271.
[81] Edward Shorter. "Primary care", op. cit., p. 130.
[82] *Anuario estadístico*, 1848-1858. Enrique Laval. "La expedición de Balmis", *Revista chilena de infectología*, 2003, pp. 107-108. Murillo, Adolfo. *El servicio de vacuna en Chile*. Santiago, Imprenta Emilio Pérez, 1898. Mauricio Onetto. "La Junta de Vacuna y lo precario de un orden, 1820-1840", Nicolás Cruz, Iván Jaksic (editores), *Seminario Simon Collier 2005*, Santiago, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile,

Historia-MacClure 09-8.indd 121 09-08-12 16:50

2005, pp. 163-192. Benjamín Vicuña Mackenna. *Los médicos de antaño en el Reino de Chile*, Santiago, Editorial Difusión, 1947, pp. 183-184. Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 143, 201, 270, 273, 288, 299, 381 y 407: diversas comunicaciones sobre vacunación en la década de 1850.

[83] *El Araucano*, 15 octubre 1847, texto del informe de la comisión nombrada por la Academia de Ciencias de París.

[84] José Masriera. "La vacuna ¿preserva para siempre de las viruelas?" *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 271-280.

[85] Carmen Noziglia. "Hospicios, hospitales y lazaretos de Valparaíso durante la Colonia y el siglo XIX". *Anales Chilenos de Historia de la Medicina*. Año XVIII, 1, 2008, pp. 33-47.

[86] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 288, comunicación del Intendente de Concepción al ministro del Interior, 21 mayo 1854.

[87] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 288, comunicación del Intendente de Valdivia al Ministro del Interior, 17 septiembre 1856.

[88] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 288, informe del Intendente de Talca al Ministro del Interior, 2 julio 1859.

[89] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 288, estado del lazareto de Concepción en febrero 1854, 1 marzo 1854.

[90] Censo 1854 en el Departamento de Concepción. Archivo Nacional, Fondo Intendencia de Concepción, vol. 445, ingresados al Hospital de Concepción en 1857. Algo similar fue observado respecto del lazareto de la Maestranza en Santiago, durante algunos meses de 1865-1866 y 1871-1872, por Macarena Ponce de León. *La reforma de la caridad ilustrada: del socorro intramuros al socorro extramuros. Prácticas de caridad en Santiago. 1830-1880*, op. cit., p. 193.

[91] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 457, decreto supremo 22 octubre 1864. "Memoria Intendente de Santiago", 1865, anexo a *Memoria Ministro del Interior*, 1865.

[92] En la época, frecuentemente se confundía la fiebre tifoidea con el tifus exantemático. Enrique Laval. "Exantematic typhus en Chile". *Revista chilena de infectología*, vol. 20, 2003, p. 56.

[93] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 258, informe del Decano al Ministro del Interior, 28 diciembre 1864. El documento fue publicado en los *Anales de la Universidad de Chile*, 1864, pp. 872-878. La Facultad reiteró la validez de ese documento dos años después, cuando el Ministro del Interior le solicitó recomendaciones para la población ante la viruela y el tifus: *El Araucano*, 27 octubre 1866.

[94] Nina Cicarelli. "Ocurrió hace 100 años en la medicina chilena". *Anales chilenos de historia de la medicina*, año VI, 2° semestre 1964, vol. I.

[95] *El ferrocarril*, 4 y 7 enero 1865.

[96] *El ferrocarril*, 10 enero 1865.

[97] *El ferrocarril*, 2 enero 1865.

[98] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 258, comunicación del Presidente de la Junta de Beneficiencia de Santiago al Ministro del Interior, 28 noviembre 1864. "Memoria Intendente de Santiago", 1865, op. cit.

[99] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Valparaíso, vol. 408, comunicación del Intendente de Valparaíso al Ministro del Interior, 28 agosto 1865.

Historia-MacClure 09-8.indd 122 09-08-12 16:50

[100] Cámara de Diputados, sesión 28 agosto 1865.
[101] Archivo Nacional, Fondo Municipalidad Valparaíso, vol. 10, informes de los médicos de Valparaíso y de la Comisión de Beneficencia de la Municipalidad, 15 septiembre 1865.
[102] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 532, comunicación sobre vacunación del *médico de ciudad* al Intendente, 27 febrero 1865.
[103] Población según Censo 1865.
[104] Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios*, op. cit.
[105] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 457, comunicación del Intendente de Concepción al Ministro del Interior acerca del *médico de ciudad*, 5 noviembre 1865. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 580, comunicación del *médico de ciudad* al Intendente de Concepción renunciando a su cargo, 11 noviembre 1865. Nina Cicarelli. "Ocurrió hace 100 años en la medicina chilena". *Anales chilenos de historia de la medicina*, año VII, 1965.
[106] *El ferrocarril*, 5 enero 1865.
[107] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, informe del Tribunal del Protomedicato al Ministro del Interior, 13 abril 1872.
[108] Adolfo Valderrama. "Crónica". *Revista Médica de Chile*. 1872-1873, N° 1, pp. 32-40.
[109] Pedro O'Ryan. "Revista de la epdemia de viruela de 1872". *Revista Médica de Chile*, 1872-1873, vol. 1, pp. 196-202, 209-221, 271-283.
[110] Nos beneficiamos en nuestro análisis de lo ocurrido en la época, de los estudios que se realizaron con posterioridad al 11 de septiembre 2001 en Nueva York, ante el temor de atentados utilizando armas biológicas como la viruela, los cuales actualizaron y sintetizaron los conocimientos acumulados sobre esa enfermedad ya casi erradicada. Zack S. Moore, Jane F. Seward, J. Michael Lane. "Smallpox". *The lancet*. February 4, 2006, vol. 367, pp. 425-435. José M. Borgoño. "Vacunación antivariólica en Chile." *Revista chilena de infectología*, vol. 19, N° 1, 2002, pp. 60-62.
[111] Pedro O'Ryan. "Revista de la epidemia de viruela de 1872", op. cit., p. 199.
[112] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Presidente de la Junta de Beneficiencia al Ministro del Interior, 13 abril 1872.
[113] Jenaro Contardo. "Causas de la propagación de la viruela en Chile y de la excesiva mortandad que producen sus epidemias en Santiago". Memoria de Prueba, *Anales de la Universidad de Chile*, vol. 49 (52), mayo 1877, pp. 443-461. Pedro O'Ryan. "Revista de la epidemia de viruela de 1872", op.cit.
[114] Pedro O'Ryan. "Revista de la epidemia de viruela de 1872", op. cit., p. 199.
[115] *El ferrocarril*, 14 mayo 1872.
[116] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Presidente de la Junta de Beneficencia al Ministro del Interior, 13 abril 1872.
[117] Adolfo Valderrama. "Crónica", op.cit., p. 39.
[118] Fernando Castillo, Lía Cortés, Jordi Fuentes. *Diccionario histórico y biográfico de Chile*. Santiago, Zig-Zag, 1998.
[119] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, decreto 21 mayo 1872, firmado por el Presidente de la República y el Ministro del Interior, concediendo una subvención frente a la epidemia.

Historia-MacClure 09-8.indd 123 09-08-12 16:50

[120] Senado, sesión Congreso Pleno, 1 junio 1872.
[121] *Memoria Ministro del Interior*, 1872, 1 junio 1872.
[122] Cámara de Diputados, sesión 11 julio 1872.
[123] Este aspecto de su gestión al inicio de su período como Intendente, es menos conocido.
[124] *El ferrocarril*, 21 abril 1872.
[125] *El ferrocarril*, 10 mayo 1872.
[126] *El ferrocarril*, 21 mayo 1872.
[127] Continuando lo analizado por Carmen McEvoy acerca del funeral público de O'Higgins en Santiago en 1869. Carmen Mc Evoy. "El regreso del héroe: Bernardo O'Higgins y su contribución en la construcción del imaginario nacional chileno, 1868-1869". Carmen Mc Evoy (editora). *Funerales republicanos en América del Sur: tradición, ritual y nación 1832-1896*. Santiago, Ediciones Centro de Estudios Bicentenario-Instituto de Historia UC, 2006, pp. 125-155. La estatua fue inaugurada el 19 de mayo 1872, una saga de un ciclo de larga duración.
[128] *El ferrocarril*, 11 mayo 1872, decreto Intendencia 7 mayo 1872. *El ferrocarril*, 22 mayo 1872, 1ª sesión del Consejo de Higiene Pública de Santiago.
[129] *El ferrocarril*, 7 junio 1872, sesión del Consejo de Higiene Pública de Santiago del 1 de junio. *El ferrocarril*, 8 junio 1872.
[130] Adolfo Valderrama. "Crónica", op. cit., pp. 38-39.
[131] Zack S. Moore, Jane F. Seward, J. Michael Lane. "Smallpox", op. cit., p. 430.
[132] Cámara de Diputados, sesión 2 diciembre 1878, informes de la Junta Central de Vacuna.
[133] Jenaro Contardo. "Causas de la propagación de la viruela en Chile y de la excesiva mortandad que producen sus epidemias en Santiago", op. cit.
[134] *El ferrocarril*, 11 junio 1872, sesión del Consejo de Higiene Pública de Santiago del 8 de junio 1872.
[135] *El ferrocarril*, 7 junio 1872, sesión del Consejo de Higiene Pública de Santiago del 1 de junio 1872. *El ferrocarril*, 11 junio 1872, sesión del Consejo de Higiene Pública de Santiago del 8 de junio 1872.
[136] Adolfo Valderrama. "Crónica", op. cit., p. 34.
[137] Cámara de Diputados, sesión 11 junio 1872.
[138] Senado, sesión 12 junio 1872.
[139] Cámara de Diputados, sesión 11 julio 1872.
[140] *El ferrocarril*, 18 junio 1872.
[141] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Intendente de Santiago al Ministro del Interior, 14 junio 1872.
[142] Comisión Central de Lazaretos. *Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1872. Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Intendente de Santiago al Ministro del Interior, 5 julio 1872. Enrique Laval. "Los treinta primeros años del Hospital del Salvador de Santiago". *Anales chilenos de historia de la medicina*, XIII, 1971, pp. 13-65.
[143] Sobre la caridad privada durante la epidemia, ver Macarena Ponce de León. *La reforma de la caridad ilustrada: del socorro intramuros al socorro extramuros. Prácticas de caridad en Santiago. 1830-1880.*, op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 124 09-08-12 16:50

[144] Comisión Central de Lazaretos. *Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872*, op. cit.
[145] *El ferrocarril*, 22 mayo 1872, 1ª sesión del Consejo de Higiene Pública de Santiago. Adolfo Valderrama. "Crónica", op. cit., p. 39.
[146] *El ferrocarril*, 22 mayo 1872, 1ª sesión del Consejo de Higiene Pública de Santiago.
[147] Estimando la población del país en 1.995.357 habitantes en 1872, de acuerdo con el censo de 1865 y una tasa de crecimiento respecto al censo de 1875.
[148] José M. Borgoño, "Vacunación antivariólica en Chile", op. cit.
[149] Zack S. Moore, Jane F. Seward, J. Michael Lane. "Smallpox", op. cit.
[150] Comisión Central de Lazaretos. *Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872*, op. cit. Informe de J.P. Root, Ministro Plenipotenciario de Estados Unidos, en *El ferrocarril*, 18 junio 1872.
[151] Pedro O'Ryan. "Revista de la epidemia de viruela de 1872", op. cit., p. 211.
[152] Ídem, p. 217.
[153] *El ferrocarril*, 14 julio 1872; la cifra corresponde al período 17 junio-10 julio 1872.
[154] Ingresados y camas en *lazaretos*: *Anuario estadístico*, 1872-1873. Adolfo Valderrama. "Crónica", op. cit., pp. 32-40. Comisión Central de Lazaretos. *Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872*, op. cit.
[155] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Intendente de Santiago al Ministro del Interior, 14 junio 1872. Comisión Central de Lazaretos. Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872, op. cit. Adolfo Valderrama. "Crónica", op. cit., pp. 32-40.
[156] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Intendente de Santiago al Ministro del Interior, 5 julio 1872.
[157] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Intendente de Santiago al Ministro del Interior, 8 julio 1872.
[158] Cámara de Diputados, sesión 11 julio 1872.
[159] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 596, comunicación del Arzobispo al Presidente de la República, 12 julio 1872.
[160] *El ferrocarril*, 14 julio 1872.
[161] Comisión Central de Lazaretos. *Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872*, op. cit. *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales*, 1871.
[162] Sobre el auge económico a inicios de la década, ver Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*. LOM-DIBAM-Centro de Investigaciones Barros Arana, Santiago, 2005.
[163] Ingresados a lazaretos según *Anuario estadístico*, 1872-1873. Estimando la población de la ciudad de Santiago en 166.882 habitantes en 1872, de acuerdo con el censo de 1865 y una tasa de crecimiento respecto al censo de 1875.
[164] Comisión Central de Lazaretos. *Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872*, op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 125 09-08-12 16:50

[165] *Anuario estadístico*, 1872-1873.
[166] Habitantes de la ciudad de acuerdo con el censo de 1865 y una tasa de crecimiento respecto al censo de 1875.
[167] Las cifras sobre fallecidos en la ciudad de Santiago corresponden a los enterrados en el cementerio, de acuerdo con los informes publicados en diversos periódicos (principalmente *El ferrocarril* y *El Mercurio*).
[168] En 1876 fallecieron por viruela 2.961 personas en los lazaretos de Santiago: *Anuario estadístico*, 1875-1876. En 1886 fueron sepultados 3.906 varilosos en el cementerio de Santiago: Enrique Laval. "Los treinta primeros años del Hospital del Salvador de Santiago". *Anales chilenos de historia de la medicina*, XIII, 1971, p. 50. Sobre las epidemias de viruela y cólera de 1886, ver María Angélica Illanes. *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia: historia social de la salud pública Chile 1880-1973*, op. cit.
[169] *Anuario estadístico*, 1872-1873.
[170] Cámara de Diputados, sesión 15 noviembre 1872. Una propuesta similar había sido presentada un año antes por el mismo diputado, Ángel Custodio Gallo: Cámara de Diputados, sesión 17 noviembre 1871.
[171] *The Chilean Times*, 3 diciembre 1881; citado por Wiliam Sater. "The politics of public health: smallpox in Chile". *Journal of Latin American studies*, op. cit.
[172] Richard Evans. *Death in Hamburg. Society and politics in the cholera years*, op. cit., p. 223.
[173] En cambio, posteriormente, la epidemia de cólera de 1886 habría desempeñado el papel histórico de abrir las puertas hacia la formulación de políticas centrales y con participación protagónica de los médicos: María Angélica Illanes. *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia: historia social de la salud pública Chile 1880-1973*, op. cit., p. 68.
[174] Abdón Cifuentes. *Memorias*. Santiago, Nascimiento, 1936, vol. I. Enrique Laval. "Los treinta primeros años del Hospital del Salvador de Santiago", op. cit. Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*, op. cit.
[175] *El ferrocarril*, 1 diciembre 1871. Una argumentación similar se planteó en *La república*, 1 diciembre 1871 y *El independiente*, 1 diciembre 1871.
[176] Enrique Laval. "Los treinta primeros años del Hospital del Salvador de Santiago", op. cit. Enrique Laval. "Apuntes para la historia del Hospital San Vicente de Paul". *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año XIV-XV, 1972-1973, pp. 119-160.
[177] *El ferrocarril*, 21 mayo 1872, 78ª sesión de la junta directiva de los hospitales del Salvador y San Vicente de Paul.
[178] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 660, comunicación de Domingo Matte, presidente de la junta directiva de los hospitales del Salvador y San Vicente de Paul, al Ministro del Interior, 16 mayo 1873.
[179] *El ferrocarril*, 11 junio 1872.
[180] *Memoria Ministro del Interior*, 1873, p. 32.
[181] *Memoria Ministro del Interior*, 1880, p. 48.
[182] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 660, comunicación de Domingo Matte, presidente de la junta directiva de los hospitales del Salvador y San Vicente de Paul, al Ministro del Interior, 16 mayo 1873. Enrique Laval. "Apuntes para la historia del Hospital San Vicente de Paul", op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 126 09-08-12 16:50

[183] *Memoria Ministro del Interior*, 1874. *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales*, 1874.
[184] *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales*, 1870-1879. *Memoria Ministro de Hacienda*, 1870-1879.
[185] Enrique Laval. "Apuntes para la historia del Hospital San Vicente de Paul", op. cit. Harold Núñez, Carlos Osorio. "Arqueología del Hospital San Vicente de Paul". *Revista Médica de Chile*, 2007; 135: 264-269.
[186] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 731, abono al Ministro de Chile en Francia, 8 junio 1875.
[187] "Memoria Intendente de Valparaíso, 1875", anexo a *Memoria Ministro del Interior*, 1875, pp. 449-451.
[188] *El ferrocarril*, 11 enero 1874, 6 diciembre 1874. Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*, op. cit.
[189] *Anuario estadístico*, 1870-1879. *El ferrocarril*, 24 febrero 1875.
[190] Museo de Historia de la Medicina, Fondo Hospital San Juan de Dios, N° 278, Vol. 31, "Libro de entrada de enfermos 1874-1876" (Hospital San Vicente de Paul).
[191] Sobre la atención al parto y la Casa de Maternidad, ver el completo estudio en que se basan estas líneas: María Soledad Zárate. *Dar a luz en Chile, siglo XIX. De la "ciencia de hembra" a la ciencia obstétrica*, op. cit.
[192] Bautizos según *Anuario estadístico*, 1875-1876.
[193] *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales*, 1865 y 1875. Hubo una baja inflación en esos años.
[194] *Boletín de las leyes, órdenes y decretos del gobierno*, 1854, Decreto 2 febrero 1854.
[195] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 410, presupuesto Hospital de Tomé 1867 aprobado por el Supremo Gobierno. *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales*, 1865 y 1875.
[196] En 1882 se constituyó una comisión destinada a enfrentar la alta mortalidad entre los niños en Santiago, una de cuyas conclusiones principales fue la necesidad de aumentar el número de *dispensarías*: Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 730, informe del presidente de la comisión sobre mortalidad de párvulos, 10 agosto 1882.
[197] Pacientes atendidos 1850 a 1879: *Anuario Estadístico*. Población estimada según censos y tasa de crecimiento intercensal.
[198] Enrique Laval. "Los treinta primeros años del Hospital del Salvador de Santiago", op. cit.
[199] Enrique Laval. "Apuntes para la historia del Hospital San Vicente de Paul", op. cit. *Memoria Ministro del Interior*, 1877.
[200] *El Mercurio* (Valparaíso), 1 mayo 1876.
[201] Jenaro Contardo. "Causas de la propagación de la viruela en Chile y de la excesiva mortandad que producen sus epidemias en Santiago", op. cit.
[202] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 773, comunicación de la Junta de Beneficencia al Ministro del Interior, 7 octubre 1876. Museo de Historia de la Medicina, Fondo Establecimientos de Beneficencia, Caja 9, 1876-80, comunicación del Ministro del Interior a la Junta de Beneficencia, 24 octubre 1876.
[203] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 773, decreto 11 diciembre 1876.
[204] Enrique Laval. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*, op.cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 127 09-08-12 16:50

[205] *Memoria Ministro del Interior*, 1878.
[206] *Memoria Ministro del Interior*, 1877 y 1878.
[207] Daniel Opazo. "De las vacunaciones en Chile". Memoria de prueba, *Anales de la Universidad de Chile*, vol. LII, febrero 1877, pp. 83-99. Jenaro Contardo. "Causas de la propagación de la viruela en Chile y de la excesiva mortandad que producen sus epidemias en Santiago", op. cit.
[208] Sol Serrano. *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*, op. cit. Juan Eduardo Vargas. "Rasgos de la autoimagen social y profesional de los médicos (1872-1925)". *Ars medica*, vol. 4, N° 4, 2001, pp. 103-126.
[209] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 773, respuestas de médicos acerca de la vacunación, 11 septiembre 1876, 15 septiembre 1876, 16 septiembre 1876, 21 septiembre 1876, 28 septiembre 1876.
[210] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 773, comunicación del Consejo de Higiene Pública al Intendente de Santiago, 28 septiembre 1876.
[211] Cámara de Diputados, sesiones 18 agosto 1877, 2 noviembre 1878 y 15 junio 1880. *Memoria Ministro del Interior*, 1880.
[212] Cámara de Diputados, sesión 15 junio 1880.
[213] Cámara de Diputados, sesión 15 junio 1880. Daniel A. Salmon, Stephen P. Teret, C. Raina MacIntyre, David Salisbury, Margaret A. Burgess, Neal A. Halsey. "Compulsory vaccination and conscientious or philosophical exemptions: past, present, and future". *The lancet*, 2006, vol. 367, pp. 436-442.
[214] En los extremos de ese arco político contrario a la vacunación forzosa, se encontraban los diputados Zorobabel Rodríguez y Domingo Arteaga, entre otros.
[215] La prolongada oposición parlamentaria a la vacunación obligatoria contra la viruela ha sido interpretada como una resistencia del parlamentarismo frente a la autoridad presidencial. Había una oposición a una intervención estatal que se consideraba equivalente a un poder presidencial omnipotente. Wiliam Sater. "The politics of public health: smallpox in Chile." *Journal of Latin American studies*, 35, 2003, pp. 513-543. Felipe Urtubia. "Vacunación forzosa versus libertades individuales: la controversia parlamentaria en torno al proyecto de Ramón Allende Pallín, 1876-1882". *Anales Chilenos de Historia de la Medicina*. Año XVI, 2, 2006, pp. 183-192. María Josefina Cabrera. "Obligar a vivir o resignarse a morir? Viruela y vacuna: el debate sobre una enfermedad y su prevención a comienzos del siglo XX en Chile." María Soledad Zárate (compiladora). *Por la salud del cuerpo. Historia y políticas sanitarias en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2008, pp. 35-80.
[216] *El ferrocarril*, 15 junio 1880.
[217] Anne Bertrand, Didier Torny. *Libertés individuelles et santé collective. Une étude sociohistorique de l'obligation vaccinale*. Villejuif, CNRS, 2004.
[218] Cámara de Diputados, sesión 15 junio 1880.
[219] Cámara de Diputados, sesión 15 junio 1880. Senado, sesión 16 agosto 1880.
[220] E. P. Hennock. "Vaccination policy against smallpox, 1835-1914: a comparison of England with Prussia and Imperial Germany". *Social history of medicine*, vol. 11, 1998, Nº 1, pp. 49-71.
[221] Cámara de Diputados, sesión 15 junio 1880.

Historia-MacClure 09-8.indd 128 09-08-12 16:50

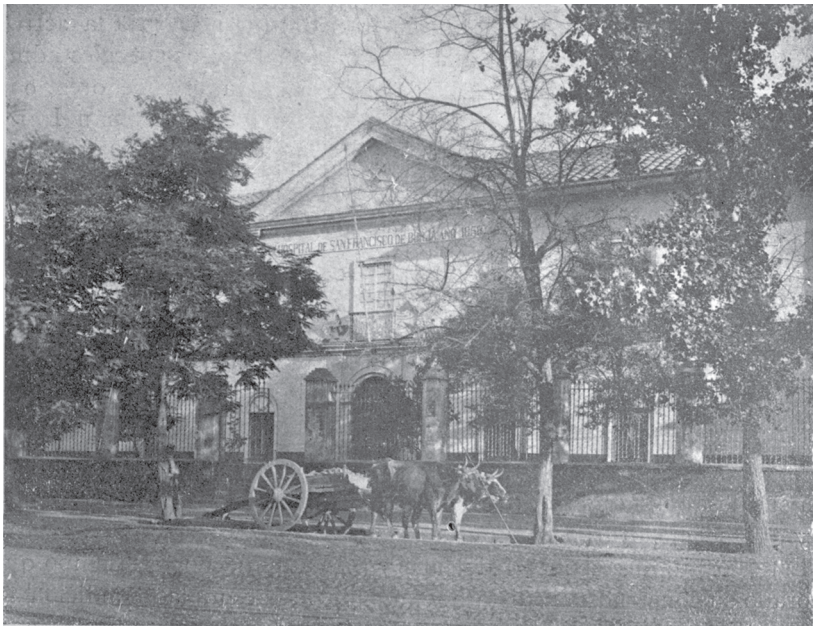
[222] Cámara de Diputados, sesión 2 diciembre 1878.
[223] Un análisis sobre el funcionamiento de estos sistemas en el caso de una zona rural en Inglaterra, se presenta en Ann Clark. "Compliance with infant smallpox vaccination legislation in nineteenth-century rural England: Hollingbourne, 1876-88". *Social history of medicine*, vol. 17, 2004, Nº 2, pp. 175-198.
[224] Zack S. Moore, Jane F. Seward, J. Michael Lane. "Smallpox", op. cit. Daniel A. Salmon, Stephen P. Teret, C. Raina MacIntyre, David Salisbury, Margaret A. Burgess, Neal A. Halsey. "Compulsory vaccination and conscientious or philosophical exemptions: past, present, and future", op. cit.
[225] Cámara de Diputados, sesión 2 diciembre 1878.
[226] La estimación es nuestra y constituye una aproximación elaborada principalmente a partir de las partidas correspondientes a vacunación en la *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales* de esos años.
[227] Cámara de Diputados, sesión 15 junio 1880.
[228] *Memoria Ministro del Interior*, 1875 y 1876.
[229] *Memoria Ministro del Interior*, 1879, p. 31.
[230] *Memoria Ministro del Interior*, 1880, p. 50.
[231] *Memoria Ministro del Interior*, 1880, p. 54.

Historia-MacClure 09-8.indd 129 09-08-12 16:50

Hospital de Concepción, edificio inaugurado en 1857, sólido y dominado por una construcción de arquitectura moderna, con capacidad de 120 camas. El acto representado es presidido por el obispo Hipólito Salas y cuenta con la presencia de varias Hermanas de la Caridad, quienes atendían a los enfermos. Los médicos tenían cada vez más importancia, pero no estaban a cargo de la gestión del establecimiento. El hospital se dividía en dos secciones, la de mujeres, quienes aparecen a la izquierda en el grabado, y la de hombres, al lado derecho. Una parte importante de la población acudía al hospital cuando se enfermaba.

Recaredo Tornero, *Chile ilustrado*, 1871

Historia-MacClure 09-8.indd 130 09-08-12 16:50



Hospital de mujeres Santiago, edificio construido entre 1854 y 1856, con capacidad de 350 camas. La fachada del Hospital San Borja, en la foto, correspondía a una arquitectura de gran escala y moderna para la época. En los inicios de la gran epidemia de viruelas de 1872 fue utilizado para albergar y atender a contagiadas por el virus, lo que lamentablemente provocó una rápida extensión de la epidemia. Los partos solo empezaron a ser atendidos regularmente a partir de 1876, en una Casa de Maternidad anexa al hospital.

Archivo Fotográfico Universidad de Chile

Historia-MacClure 09-8.indd 131 09-08-12 16:50

Hospital de hombres de Santiago, detrás del cual se situaba la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile, lo que facilitaba la aplicación de los nuevos conocimientos médicos. El Hospital San Juan de Dios, mejorado y ampliado durante la década de 1850, contaba con 9 médicos y 540 camas en 1863, de las cuales un 47% correspondía a pacientes de cirugía, en una época en que eran frecuentes las infecciones quirúrgicas. Amplios sectores de la población acudían a este hospital, autoexcluyéndose el estrato más privilegiado.

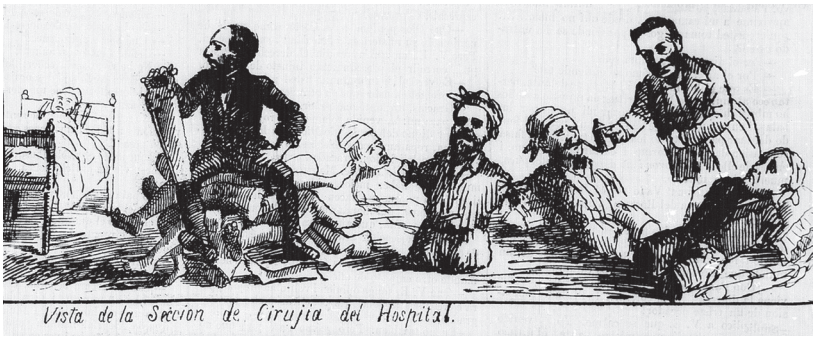
Museo de Historia de la Medicina "Dr. Enrique Laval"

Historia-MacClure 09-8.indd 132 09-08-12 16:50

Antonio Varas, Ministro de Interior durante la presidencia de Manuel Montt (1851-1861), tenía a su cargo la salud pública. Impulsó el mejoramiento de la infraestructura y organización interna de los hospitales, aprovechando los mayores recursos financieros con que contó el Estado a partir de alrededor de 1850, favoreciendo así el auge de estos establecimientos, de la medicina y de los médicos, tal como estaba ocurriendo en países de Europa y en Estados Unidos.

Archivo Fotográfico Universidad de Chile

Historia-MacClure 09-8.indd 133 09-08-12 16:50



Cirugía en el hospital de hombres de Santiago (Hospital San Juan de Dios). En esta caricatura humorística de la época, se alude a quienes eran considerados víctimas de intervenciones quirúrgicas por parte de los cirujanos del hospital. Las tecnologías médicas y quirúrgicas transferidas desde Francia y otros países europeos, no fueron beneficiosas para muchos pacientes, principalmente debido a las infecciones intrahospitalarias y procedimientos todavía en estado experimental. De todos modos, a pesar de que la capacidad terapéutica de la medicina era mínima, un elevado porcentaje de los pacientes ingresados a los hospitales salió con vida de estos, por lo que la atención recibida posiblemente contribuyó al cuidado de su salud.

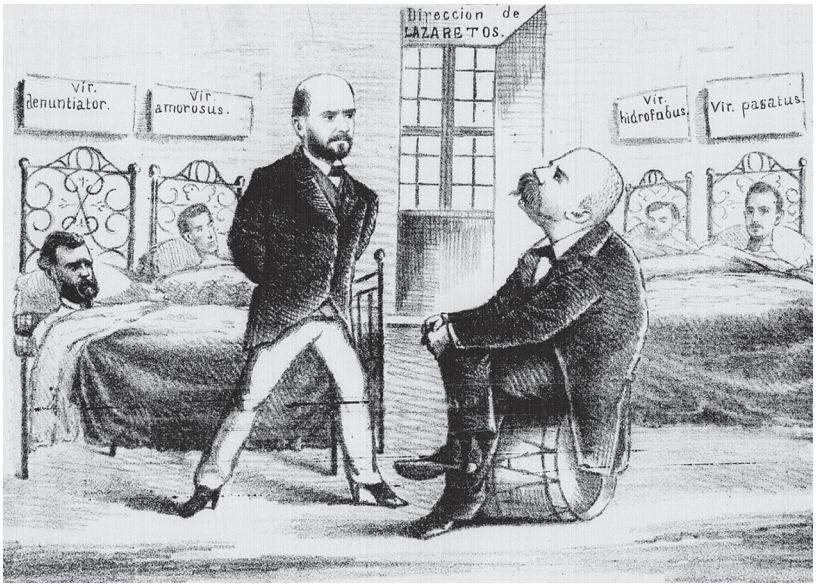
La linterna del diablo, 21 marzo 1868

Historia-MacClure 09-8.indd 134 09-08-12 16:50

Entrada a la Oficina de Vacuna contra la viruela, en el costado norte de la plaza principal de Santiago, la Plaza de Armas. La vacunación contra la viruela, organizada en todas las provincias del país, era uno de los pocos instrumentos médicos efectivos de protección de la salud de la población. Durante la gran epidemia de 1872, se criticó el funcionamiento de la vacunación, que distaba del sistema organizado en Inglaterra, Alemania y otros países, pero se asignó prioridad a los lazaretos para la atención y aislamiento de los contagiados.

Archivo Fotográfico Universidad de Chile

Historia-MacClure 09-8.indd 135 09-08-12 16:50



El enfrentamiento de la viruela y la política se vinculaban, como se aprecia en esta caricatura, donde en la "Dirección de Lazaretos" conversan los precandidatos presidenciales Aníbal Pinto (Presidente 1876-1881) y Benjamín Vicuña Mackenna. Ambos políticos integraron la Junta de Lazaretos, comité encargado de enfrentar la epidemia.

La linterna del diablo, 4 junio 1876

Historia-MacClure 09-8.indd 136 09-08-12 16:50

Capítulo II

Mortalidad y mejoramiento de las condiciones sanitarias

Historia-MacClure 09-8.indd 137 09-08-12 16:50

Historia-MacClure 09-8.indd 138 09-08-12 16:50

Las políticas públicas de la época abordaron las condiciones de salud de la población, principalmente a nivel urbano, a través del desarrollo de hospitales, la atención médica de los enfermos, el control de las epidemias de viruela mediante la vacunación y el aislamiento de los infectados. Todo ello ha sido objeto de atención para la historiografía chilena, más interesada en la historia de la medicina que en la historia de las condiciones sanitarias. Pero en esos años, cuando las capacidades terapéuticas de la medicina eran limitadas y diversas epidemias eran grandes causantes de mortalidad en forma habitual, el riesgo de contraer enfermedades e incluso morir, dependía críticamente del cuidado de condiciones sanitarias ambientales.

Las condiciones de salud y la mortalidad de la población del país, consideradas en su conjunto, respondían de modo agregado a lo que ocurría en el mayoritario mundo rural. Allí habitaba la mayor parte de la población del país, donde la vida giraba para muchos en torno a las haciendas, al menos para los de adentro de ellas, distantes de lo que ocurría en las ciudades. La vida de otros integrantes del mundo rural transcurría en pequeños pueblos relativamente aislados en los que residía parte de la población que trabajaba en la agricultura, y donde algunos desarrollaban su experiencia laboral y sus redes sociales antes de emigrar a las ciudades[1]. Como es natural, debido a ese relativo aislamiento, la situación de salud de los habitantes de las zonas rurales variaba de un área geográfica a otra.

En países europeos como Inglaterra y España, la mortalidad fue bastante diferente entre una región y otra, en la misma época. En esos países, lo que impresionó tanto a observadores de entonces como posteriores, fueron las bajas expectativas de vida experimentadas en

Historia-MacClure 09-8.indd 139 09-08-12 16:50

las áreas urbanas y especialmente en las ciudades más grandes, en comparación con los pueblos pequeños y las áreas rurales. Pero la mortalidad se atenuó en las principales ciudades europeas por medio de reformas sanitarias, a partir de alrededor de 1850[2].

En Chile, la mortalidad en las ciudades provocó también fuerte inquietud en la época. Resulta particularmente difícil establecer cuál era la situación de salud de los habitantes de áreas rurales y su manifestación en la mortalidad, debido a insuficiencias de la información cuantitativa disponible, pero los datos sí confirman que en ciudades como Santiago hubo una alta tasa de mortalidad. Frente a esa elevada mortalidad urbana, ante la cual se desarrollaron políticas sanitarias en otros países, la primera interrogante es cuáles eran las principales causas de muerte que la explican, es decir, cuáles eran los problemas de salud más agudos de acuerdo con los datos disponibles.

Esto permitirá dilucidar una pregunta central: qué se podía hacer ante esas causas de muerte y qué se hizo o no se hizo, esto es, cuál fue la política aplicada. Como las mejoras en la sanidad disminuyeron la mortalidad en ciudades de otros países en esos años, resulta de interés averiguar en qué medida en Santiago y otras ciudades chilenas fueron similares las causas del problema, las políticas definidas y sus resultados. Esto último dependió no solamente de las autoridades, sino también de las aspiraciones y demandas de diversos sectores de la población.

Mortalidad

Con cifras de fallecimientos o con estimaciones de mortalidad que a veces sobreestimaban las tasas efectivas, a veces incluso sin datos cuantitativos, los análisis de la época coincidían en juzgar que en Santiago y otros lugares del país había una alta mortalidad, especialmente entre los párvulos o niños hasta 7 años. La alta mortalidad, su elevada proporción en Santiago, Valparaíso

Historia-MacClure 09-8.indd 140 09-08-12 16:50

y Talca, el enorme número de muertos de las clases pobres en comparación a las clases acomodadas y sobre todo la desconsoladora mortalidad entre los niños menores de 7 años, fue un tema presente en forma reiterada e ininterrumpida en el discurso de médico, funcionarios públicos, políticos y autoridades durante las décadas de 1850 a 1870.

Más allá del número de personas fallecidas enterradas en el cementerio, que mostraba la situación sanitaria inmediata, la tasa anual de mortalidad fue una medida utilizada en Chile y otros países durante la época, para proporcionar un panorama más general sobre la salud pública. La tasa bruta de mortalidad expresa la relación entre el número de defunciones en una población durante un año específico y la población total para el mismo año, usualmente multiplicado por mil.

En la época se realizaron análisis que en algún grado seguían la línea de extensas investigaciones estadísticas desarrolladas en esos años en otros países, acerca de las causas de la mortalidad. Así, Abdón Cifuentes, en uno de los más completos análisis de la época sobre el tema, estimó en 1871 la tasa de mortalidad en Santiago en 100 por mil habitantes, una tasa algo sobredimensionada[3]. Los datos recolectados y los análisis realizados distaban de los métodos estadísticos que habían sido aplicados en Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Alemania acerca de las causas de la mortalidad, que elevaron la importancia de la salud pública entre las autoridades y en la opinión pública[4]. Pero al menos coincidían en expresar una inquietud sobre la elevada mortalidad en la ciudad.

Las enfermedades infecciosas, incluyendo la viruela, dominaban en todo el mundo durante el siglo XIX como causas de mortalidad y morbilidad. Las enfermedades infecciosas no eran la excepción sino lo habitual, y las variaciones en su severidad provocaban las oscilaciones en las tasas de mortalidad. Pero la incidencia de las enfermedades infecciosas no era igual en distintos lugares ni para todos los grupos de la población, lo que se reflejaba en diversas tasas de mortalidad. De acuerdo con las cifras, Santiago fue una ciudad de una tasa de mortalidad relativamente elevada. En la ciudad,

Historia-MacClure 09-8.indd 141 09-08-12 16:50

la tasa bruta de mortalidad fue algo más baja en la década de 1850 que en los años siguientes, cuando experimentó fuertes fluctuaciones, pero en general se mantuvo en torno a una tasa promedio de 64,6 por mil habitantes a lo largo de todo el período entre 1850 y 1879, como se aprecia en el Gráfico 2.1 *Mortalidad bruta en la ciudad de Santiago, 1850 a 1878*[5].

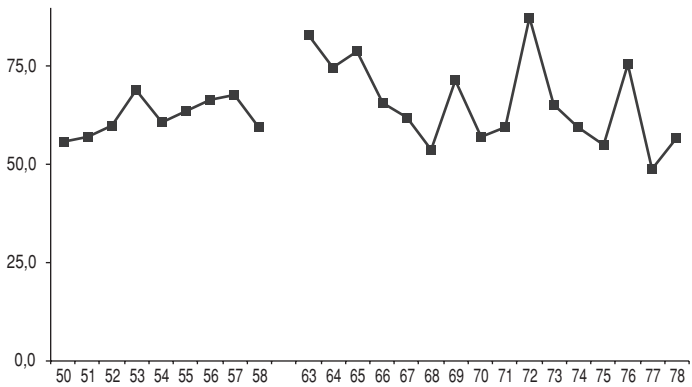
La tasa de bruta promedio de mortalidad en la ciudad de Santiago fue bastante elevada en comparación a otras ciudades del mundo, más que duplicando las tasas de Londres, Estocolmo, Viena, las principales ciudades de Prusia, Nueva York, París y Buenos Aires, hacia las décadas de 1860 y 1870, lo que reexaminaremos al final de este capítulo en búsqueda de una explicación[6]. La tasa bruta de mortalidad de Santiago se aproximaba más a la tasa de mortalidad de la ciudad de Madrid, considerada en ese tiempo superior a la tasa de las principales ciudades europeas, así como a las tasas de la mayoría de las ciudades españolas[7].

Las tasas brutas de mortalidad más altas en Santiago ocurrieron entre 1863 y 1865, así como en 1872, cuando como vimos en el capítulo anterior, se desataron epidemias de viruela que hicieron crecer fuertemente las defunciones, pero la mortalidad "normal" era relativamente elevada. Las tasas de mortalidad bruta que calculamos en Santiago durante el período 1850 a 1878, son algo superiores pero de magnitud consistente con las calculadas a fines del siglo XIX respecto de la ciudad, en promedio 56,6 por mil desde 1890 a 1893, declinando a 41,7 por mil entre 1894 y 1898[8]. De este modo, parece una cifra confiable la relativamente elevada tasa de 64,6 por mil habitantes entre 1850 y 1879, con fuertes fluctuaciones debidas a las epidemias, como se observa en el siguiente Gráfico 2.1.

La tasa bruta de mortalidad en el conjunto del país ha sido estimada de un nivel menor, en torno a 27,5 por mil entre 1860 y 1879, aunque esta cifra debe ser considerada con precaución debido a que los datos sobre defunciones utilizados para calcular esa tasa tenían su origen en registros parroquiales, generalmente incompletos incluso en las ciudades[9].

Historia-MacClure 09-8.indd 142 09-08-12 16:50

GRÁFICO 2.1
Mortalidad bruta en la ciudad de Santiago, 1850 a 1878
Muertos (sepultados en Cementerio) cada 1.000 habitantes



Fuentes: Informes del Cementerio (Beneficencia) publicados en Anuario estadístico (1850-1858); Vicuña Mackenna, B. "La ciudad de los muertos" (1863-1864); y en diversos periódicos (1865-1878). Población según censos y tasas de crecimiento intercensal.

La alta tasa de mortalidad no era una situación aislada de Santiago: en Valparaíso, la segunda ciudad del país de acuerdo a su tamaño poblacional, la mortalidad bruta considerando algunos años, alcanzaba a un promedio del orden de 65 por cada mil habitantes[10]. En cambio, ciudades y pueblos más pequeños como Concepción y Talcahuano, tuvieron tasas bastante más reducidas, de 37,3 y 28,9 por mil en 1858, respectivamente, por lo que no es descartable la hipótesis de que altas tasas de mortalidad surgieron principalmente en las ciudades de tamaño mayor o intermedio[11]. Esto sugiere que las tasas de mortalidad variaron sustancialmente al interior del país, confirmando las fuertes variaciones espaciales que se registraron también al interior de otros países[12].

En ciudades europeas y norteamericanas surgieron tasas brutas de mortalidad también elevadas antes de la mitad del siglo XIX, atribuidas al desarrollo inicial de la industrialización, que condujo a la aglomeración y al deterioro de las condiciones ambientales. Pero las altas mortalidades en Santiago y Valparaíso indican que

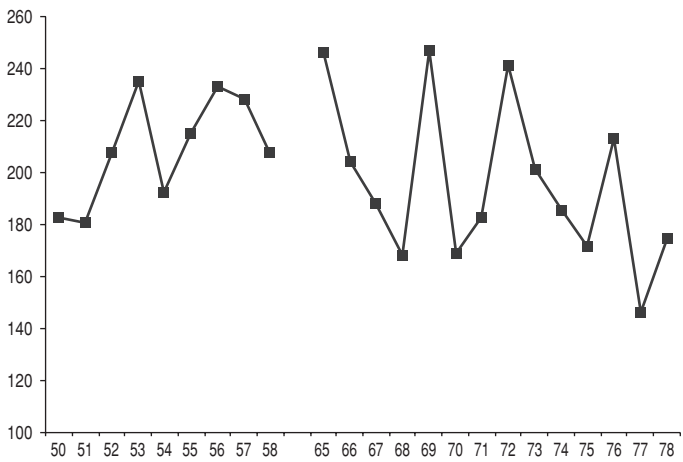
Historia-MacClure 09-8.indd 143 09-08-12 16:50

estas tasas se debieron a procesos asociados al rápido crecimiento urbano más que al desarrollo de una industria manufacturera, de escasa presencia en ambas ciudades[13].

La tasa de mortalidad se mantuvo elevada a lo largo de los años en Santiago, a pesar del crecimiento económico del que se benefició la capital como centro administrativo del país, cuando entre 1850 y mediados de la década de 1870, creció la producción bajo el impulso del acelerado aumento de las exportaciones[14]. Si el mejoramiento económico no atenuó la tasa de mortalidad, la explicación de ello podría encontrarse en procesos más específicos.

La mortalidad en la niñez era más elevada que la tasa promedio, de acuerdo con los registros del cementerio de Santiago, como se aprecia en el Gráfico 2.2 *Mortalidad de niños hasta 7 años, 1850 a 1879*[15]. En promedio, la mortalidad entre los niños hasta 7 años alcanzó a 209 por mil entre 1850 y 1879. Entre los niños no se

Gráfico 2.2
Mortalidad de niños hasta 7 años, 1850 a 1879
Muertos (sepultados en Cementerio) cada 1.000 habitantes



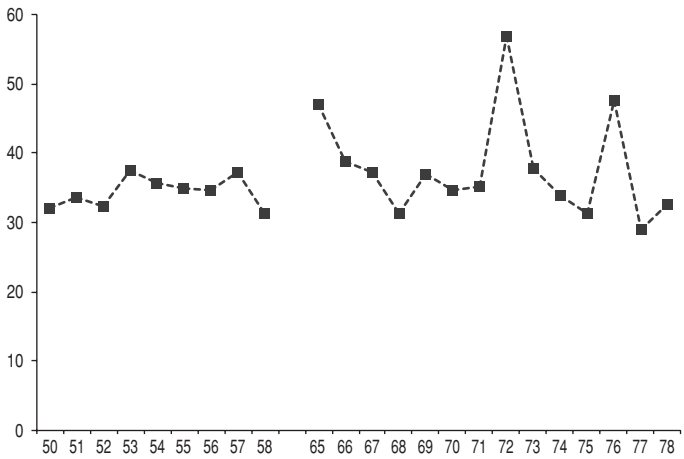
Fuentes: Informes del Cementerio (Beneficencia) publicados en *Anuario estadístico* (1850-1858) y en diversos periódicos (1865-1878). Población según censos y tasas de crecimiento intercensal.

Historia-MacClure 09-8.indd 144 09-08-12 16:50

produjo una declinación de la tasa de mortalidad en el período entre 1850 y 1879. Las intensas fluctuaciones muestran la incidencia de epidemias que alcanzaban su efecto máximo en pocos meses, con tasas de mortalidad especialmente elevadas cuando se trataba de epidemias de viruelas, como en 1865 y 1872. La mortalidad en la niñez era largamente superior a la del resto de la población, por lo que resulta importante averiguar si se debía a las mismas causas y a efectos más intensos de estas.

La mortalidad de los mayores de 7 años fue en promedio de 34 por mil en el período entre 1850 y 1879, una tasa elevada pero muy por debajo a la de los niños, como se desprende al comparar el anterior Gráfico 2.2 con el Gráfico 2.3 *Mortalidad de personas mayores de 7 años en Santiago, 1850 a 1879*. Al igual que entre los niños, en la población mayor de 7 años no ocurrió una declinación de la tasa bruta de mortalidad en el período. La evolución de las

GRÁFICO 2.3
Mortalidad de personas mayores de 7 años en Santiago, 1850 a 1879
Muertos (sepultados en Cementerio) cada 1.000 habitantes



Fuentes: Informes del Cementerio (Beneficencia) publicados en *Anuario estadístico* (1850-1858) y en diversos periódicos (1865-1878). Población según censos y tasas de crecimiento intercensal.

Historia-MacClure 09-8.indd 145 09-08-12 16:50

tasas de mortalidad de los hombres y mujeres fue similar a lo largo de los años, pero la mortalidad masculina era de nivel algo mayor. Las fuertes variaciones de un año a otro muestran los efectos de epidemias, de modo semejante a los niños de menor edad, con episodios agudos de mortalidad en años de epidemias de viruelas como 1865 y 1872.

El nivel varias veces más elevado de la mortalidad en el caso de los niños, indica que la población de mayor edad contaba con factores que favorecían su resistencia frente a diversas epidemias. La evolución de ambas tasas de mortalidad siguió tendencias similares a lo largo de los años. Sin embargo, en algunos años ocurrieron divergencias entre las dos tasas, como en 1855 a 1857 y en 1869, lo cual puede atribuirse a causas de mortalidad diferentes en cada uno de estos dos grupos.

Discursos sobre las causas de mortalidad

Era un lugar común afirmar que había una alta mortalidad en Santiago, especialmente entre los niños, pero a qué se debía esto, por qué las fuertes divergencias entre las mortalidades de los niños y los adultos, cuáles eran los factores del ambiente urbano que incidían, eran interrogantes para las cuales no había respuestas precisas, a pesar de que era importante desentrañarlas, como podremos apreciar.

Los médicos, durante la década de 1850, atribuyeron la elevada mortalidad, especialmente la mortalidad infantil en Santiago, a conductas poco higiénicas en un sentido más genérico que el uso actual de esta noción[16]. Destacaban como causa al estado de miseria en que vivía la gente del pueblo o los pobres, mal alimentados, mal vestidos, con costumbres poco higiénicas. Coincidían en identificar como fuente de insalubridad a su lugar de habitación, "un reducido e inmundo aposento", donde ocurría una "acumulación de gente" en ranchos y cuartos con aire encerrado

Historia-MacClure 09-8.indd 146 09-08-12 16:50

y de olor nauseabundo. Los barrios donde se concentraban estas viviendas, con aguas estancadas en las que se mezclaban las basuras y "escorias de la vida privada que se arrojan allí", formaban focos miasmáticos. También era mencionada la carencia de agua potable como uno entre los múltiples factores causantes de la elevada mortalidad. A este respecto se indicaba que, exceptuando la población acomodada del sector central de la ciudad que obtenía agua del río Mapocho y de las pilas de agua, el resto se surtía de acequias, que llevaban consigo "las inmundicias gordas y visibles".

Sin embargo, el agua impura y las acequias constituían solamente una fuente de putrefacción entre muchas otras, con uno de los trabajos más completos publicados sobre el tema a fines de la década de 1850[17]. Las emanaciones atmosféricas putrefactivas denominadas miasmas, siguiendo la corriente médica predominante en otros países, que se formaban en todas las grandes ciudades, se acumulaban en una ciudad como Santiago debido a que los vientos eran débiles. La importancia asignada a los miasmas, en lugar de causas específicas de infecciones también específicas, diluía la necesidad de intervenciones concretas. Más aún, se diluía la posibilidad de intervenir debido a que al miasma atmosférico se agregaban como causa de mortalidad las "malas costumbres" del pueblo, el consumo de bebidas alcohólicas y la suciedad de sus viviendas, conductas difícilmente modificables.

En la década de 1870, los médicos continuaron asignando la responsabilidad de la mortalidad a diversas y múltiples causas, que radicaban principalmente en la genérica falta de higiene en las clases pobres. La *Revista Médica* atribuyó las "enfermedades del estómago y del vientre" en la época veraniega a causas heterogéneas, incluyendo "los helados, la nieve, los frecuentes cambios de traje en un mismo día y más que todo, la fruta en incompleta madurez", mientras la fiebre tifoidea en la misma temporada se debía a "la insolación repetida y prolongada"[18]. Los diagnósticos médicos acerca de las causas de fondo de la elevada mortalidad continuaban enfatizando en la "ignorancia en que se vive sobre todo lo relativo

Historia-MacClure 09-8.indd 147 09-08-12 16:50

a higiene". Esto ocurría principalmente entre los pobres, "cuyos ningunos hábitos de higiene y cuyo modo de vivir medio salvaje apresuran la muerte de sus hijos". Las causas de la mortalidad de niños hasta 7 años eran, de acuerdo con otro médico, "primero, ignorancia de la higiene de la infancia; segundo, acción preponderante del clima sobre el organismo delicado de los niños; tercero, gran número de hijos ilegítimos". De ello se desprendía la necesidad de una "regeneración del pueblo", inculcando principios de moral e higiene.

Entre los "malos hábitos higiénicos", los médicos rara vez incluían la carencia de agua pura o esto era apenas mencionado. Hasta la década de 1870, la respuesta de los doctores a la pregunta sobre cuál era la causa de la mortalidad en la mayoritaria clase pobre, estaba ante todo en los pobres mismos, en su falta de conductas higiénicas en un sentido amplio, un diagnóstico que en los hechos relegaba a un segundo plano una eventual responsabilidad del Estado.

El discurso predominante en el mundo de la medicina se repetía en documentos oficiales como el *Anuario estadístico* y periódicos como *El ferrocarril*, que culpó de la mortalidad en los niños a "la incuria y la absoluta inobservancia de la higiene", al descuido lamentable de la higiene en la clase pobre en la que "se da toda clase de fruta y de alimentos indigestos a los niños de corta edad", reiterando de ese modo afirmaciones de los médicos[19].

El discurso médico, amplificado en la prensa y en medios oficiales, apuntaba a la modificación de una amplia gama de conductas individuales antihigiénicas, un campo donde resultaba difícil intervenir, por lo que la retórica y en la práctica la inacción, constituían el mensaje predominante. Intervenir en la disponibilidad de agua pura y las condiciones sanitarias, en cambio, no requería de cambios en las conductas individuales, sino de decisiones públicas para cuya efectividad era innecesaria la cooperación individual día a día[20]. El razonamiento sobre la necesidad de modificar conductas de higiene era en ese momento también una justificación funcional a no adoptar las medidas sanitarias adecuadas. La

Historia-MacClure 09-8.indd 148 09-08-12 16:50

escuela habría podido contribuir a generar esas conductas, pero tuvo algunas limitaciones para ello, como veremos en el siguiente capítulo sobre educación primaria.

El énfasis de los médicos en las conductas individuales tenía sus raíces en su proceso de profesionalización y el papel desempeñado por la Universidad de Chile[21]. Bajo el impulso de la Universidad, se había desarrollado la profesión médica desde un oficio tradicional empírico y de escaso prestigio social, a una actividad profesional basada en el conocimiento científico. En Chile, a diferencia de países europeos y de Estados Unidos, la profesionalización no nació del desarrollo interno del propio oficio, sino como una iniciativa estatal a través de la Universidad de Chile y con el respaldo de las regulaciones establecidas por el Protomedicato, a cargo de controlar quiénes podían ejercer como doctores, que también pasó a ser encabezado por médicos de la Facultad de Medicina. La formación de los médicos enfatizó los aspectos clínicos, contribuyendo al prestigio de la profesión y a la formación de un mercado para los servicios médicos, mientras la salud pública permanecía como una preocupación menor. El mercado de los médicos era principalmente privado y comprendía a quienes tenían recursos para pagar por sus servicios. Su actividad en los hospitales y como médicos de ciudad era un complemento y reforzaba su participación en el mercado privado. El tipo de servicio ofrecido era una prestación directa al consumidor, la clientela particular que demandaba sus servicios.

Esa línea fue continuada a través de la *Revista Médica*, fundada en 1872, que contribuyó a la formación de un cuerpo médico autónomo. La nueva revista apenas sí se refirió a las condiciones sanitarias entre sus publicaciones durante la década, en comparación al grueso de sus contenidos que giraban en torno al análisis de casos clínicos, como los presentados en las sesiones de la Sociedad Médica de Santiago y de la Sociedad Médico-Quirúrgica.

La formación de los doctores en la Facultad de Medicina de la Universidad, liderada inicialmente por médicos de la escuela del doctor Sazie, reforzada en la década de 1870 por la *Revista Médica*

Historia-MacClure 09-8.indd 149 09-08-12 16:50

y la Sociedad Médica, enfatizaba en las observaciones clínicas que no eran adecuadas para el estudio de grupos de casos afectados por infecciones como las intestinales. Ello explica por qué los médicos estaban mal preparados para asumir un rol relevante frente a estas infecciones y las altas tasas de mortalidad. Esto tenía su raíz no solamente en las teorías miasmáticas, sino también en la orientación casi exclusivamente clínica de la Facultad, en búsqueda de afianzar el prestigio de la profesión médica.

La tesis predominante entre los médicos acerca de las causas de la elevada mortalidad, al apuntar a responsabilidades que se encontraban en las conductas individuales, principalmente en múltiples prácticas personales antihigiénicas de los más pobres fuera del campo de acción de las políticas públicas, no constituía un respaldo sólido al planteamiento del geólogo e ingeniero de minas Ignacio Domeyko, designado rector de la Universidad en 1867. El crucial problema del abastecimiento de agua potable había sido planteado por Domeyko durante sus exploraciones geográficas y geológicas del país. En 1857 agregó nuevos datos sobre la calidad de las aguas provenientes de manantiales ubicados en el cordón de cerros al este de la capital, recomendando que la ciudad contara con esas fuentes de abastecimiento de agua potable. Insistió en que "mientras que las buenas aguas ostentan su transparencia a dos y media leguas de la capital, aquí 70 a 80 mil habitantes apagan su sed con agua mala y turbia […] en la ciudad, tan desgraciada por su mortandad crecida […]" [22]. Su argumentación concluía con una crítica social, política y cultural: "en todo tiempo y entre todas las naciones del mundo lo que siempre se ha considerado como de primera necesidad para grandes poblaciones; no eran por cierto edificios suntuosos, teatros, circos, ni monumentos públicos, sino una buena agua, verdadero manantial de la vida".

Entre las autoridades políticas, sensibles a las demandas de la población, surgieron posiciones más cercanas a Domeyko que a los puntos de vista de los médicos. Fue en los círculos políticos donde se formuló un discurso más consistente acerca las causas de la elevada mortalidad. La disponibilidad de agua potable fue

Historia-MacClure 09-8.indd 150 09-08-12 16:50

consideraba una medida genérica de la mayor importancia para la protección de la salud, por parte del Intendente de Santiago y futuro Presidente de la República, Federico Errázuriz, quien destacó en 1864 la importancia de disponer para la población de la capital "de una agua pura y saludable, en vez de la sucia y en alto grado nociva que en el día tiene"[23].

Su sucesor en la Intendencia de Santiago, Vicente Izquierdo, declaró en 1865 que "gran parte de las enfermedades que aquejan principalmente a la clase menesterosa de la sociedad, traen su origen de la pésima calidad del agua que beben", proveniente del agua de acequias que surtía las pilas de la ciudad. Distanciándose del énfasis de los médicos en el problema genérico de la falta de costumbres higiénicas, el Intendente señaló que "por más importancia que se atribuya a la falta de hábitos higiénicos que se notan entre nosotros, no puede negarse la influencia de las causas que hemos señalado en la mortalidad […]". Destacó que la mortalidad era menor en otros países y puso como ejemplos de sistemas de abastecimiento de agua potable a Londres, Ginebra, Edimburgo, París, Liverpool, Madrid y Roma[24].

En realidad, el mejoramiento de la higiene personal constituía una declaración meramente retórica si se carecía de agua pura y condiciones sanitarias que hicieran viable la posibilidad de aplicar medidas higiénicas eficaces.

El vínculo entre las tasas de mortalidad y las condiciones sanitarias fue establecido de modo especialmente nítido por el principal dirigente conservador, Abdón Cifuentes, un mes antes de ser designado Ministro en el gabinete del Presidente Federico Errázuriz. Ser pro-clerical como Cifuentes no equivalía a defender intereses de clase estrechos ni a eludir el análisis de un problema preocupante para la mayoría de la población. Al analizar la elevada mortalidad en Santiago, identificó como una de sus principales causas el problema del acceso al agua potable para los habitantes de la ciudad. Destacó que ciudades como Nueva York, Marsella, Viena y Roma "por los cuidados de los pontífices", habían surtido de agua abundante y de calidad a sus habitantes, logrando una

Historia-MacClure 09-8.indd 151 09-08-12 16:50

fuerte disminución de la mortalidad[25]. Además de las "grandes ciudades", otras de menor tamaño también habían desarrollado sistemas de abastecimiento de agua pura. Así, en Estados Unidos disponían de agua potable desde la década de 1840 ciudades como Philadelphia, Madison, New Orleans, Pittsburgh y Saint Louis[26].

El propio periódico *El ferrocarril*, aunque compartía el discurso de responsabilizar de la alta mortalidad a los propios pobres por su falta de costumbres higiénicas, señaló que el agua de los canales y acequias "es buena para el riego y de ninguna manera para los menesteres caseros" y que las aguas del río Mapocho que cruzaba la ciudad "todo tienen menos de potables"[27].

Así, el discurso sobre las causas de la elevada mortalidad variaba entre los médicos, las autoridades y la prensa. El vínculo entre mortalidad y condiciones sanitarias tenía mayor peso en el mundo político que entre los doctores. De cualquier modo, la influencia de las teorías miasmáticas en la medicina y el énfasis de los médicos en las conductas individuales antihigiénicas, no constituían un obstáculo para el enfrentamiento de problemas de sanidad pública como el abastecimiento de agua pura. A pesar de las limitaciones de ese discurso ideológico, el enfoque miasmático había sido suficiente para impulsar a los reformadores sanitarios como Edwin Chadwick en Inglaterra y a otros en diversos países, hacia establecer en las ciudades sistemas de agua potable y de drenaje de aguas residuales. Sin embargo, las diferencias de énfasis en el diagnóstico de las causas de la mortalidad, restaban fuerza a la posibilidad de actuar frente a ellas, de lo cual dependía atenuar el riesgo vital que afectaba a muchos, principalmente niños.

Estacionalidad de la mortalidad

En realidad, la mortalidad y particularmente la de los niños, seguía una pauta estacional que era importante observar para establecer sus causas y adoptar medidas. Desde la década de 1850, los análisis

Historia-MacClure 09-8.indd 152 09-08-12 16:50

coincidieron en apreciar que el número total de muertes aumentaba hacia la época de verano. Se compararon los párvulos fallecidos según los registros de algunas parroquias de la capital con los habitantes de los mismos barrios de acuerdo con el Censo y se observaron los meses en que aumentaban las defunciones[28]. Más adelante, se buscó una explicación. Según lo que se apreciaba en las cifras totales de muertos en el país, el aumento en la cantidad de muertos hacia la época veraniega obedecía a "la influencia perniciosa de los meses de primavera y verano sobre la salud" o a que en esos meses "es mayor el número de recién nacidos que son los más expuestos a perecer"[29]. En Santiago, el aumento en el número de muertes en los meses más calurosos se atribuía a causas como el consumo de fruta verde o a los restos de vegetales en putrefacción en los barrios obreros[30].

El número mensual de muertos en cada uno de los dos grupos de edad registrados en la contabilidad del cementerio, no llamó la atención a los analistas de la época. Sin embargo, las tasas de mortalidad de los niños y de los mayores de 7 años experimentaban una estacionalidad diferente, como se observa en el Gráfico 2.4 *Estacionalidad promedio de la mortalidad anual en Santiago, 1866 a 1878*[31]. Esta diferencia se oscurecía al considerar solamente la estacionalidad de la mortalidad total, pues la evolución de esta resultaba menos aguda que la de los niños más pequeños, quienes representaban cerca de la mitad de la población de la ciudad.

Las variaciones estacionales de la mortalidad anual, cuya pauta general se aprecia en el ya mencionado Gráfico 2.4, permiten una aproximación a las causas de muerte en los dos grupos de edad sobre los cuales se generaban datos acerca del mes de su fallecimiento[32]. Es especialmente importante y fidedigna la información que ofrecen sobre la estacionalidad de la mortalidad en los niños más pequeños, pues estos eran pocas veces atendidos en los hospitales, donde se registraban las causas de muerte de las personas de mayor edad, aunque no siempre bien clasificadas.

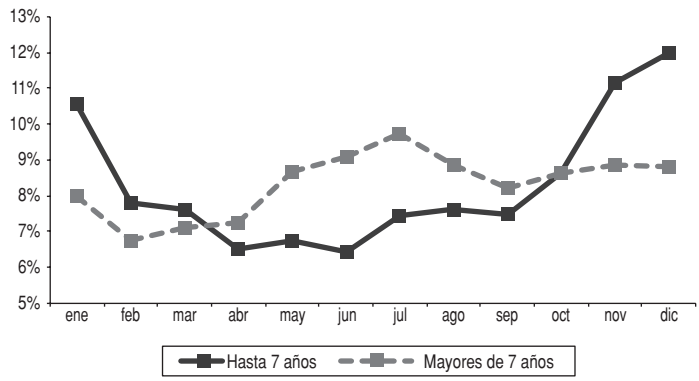
Como se puede apreciar en el Gráfico 2.4, las tasas más elevadas entre los niños de hasta 7 años ocurrían entre los meses de

Historia-MacClure 09-8.indd 153 09-08-12 16:50

octubre y enero, de temperaturas elevadas en Santiago, a fines de la época de primavera e inicios del verano. En cambio, entre los mayores de 7 años, las tasas de mortalidad más altas se registraban en junio y julio, meses de temperaturas bajas en el año, aunque las tasas se mantenían a un nivel medio en los meses de temperaturas elevadas.

La pauta más destacada en las variaciones estacionales de la mortalidad anual en Santiago consistió en la marcada incidencia de la mortalidad infantil hacia los meses de verano. Los nacimientos de cada mes registrados en los bautismos, que podrían indicar una eventual influencia de los recién nacidos en la primavera-verano sobre la mortalidad, no se correlacionaban con esa pauta, lo cual confirma la importancia de ella[33]. La pauta veraniega de la mortalidad de los niños en Santiago parece haberse presentado también en Valparaíso y Concepción[34]. Un testigo, el "médico de ciudad" de Concepción, proporcionó un informe adicional sobre esto, al reportar en 1875 que la diarrea y disentería atacaban fuertemente a

Gráfico 2.4
Estacionalidad promedio de la mortalidad anual en Santiago, 1866 a 1878
Porcentaje mensual de fallecidos en el año:
niños hasta 7 años y resto de la población de la ciudad



Fuentes: Informes del Cementerio (Beneficencia) publicados en diversos periódicos (1865-1878).

Historia-MacClure 09-8.indd 154 09-08-12 16:50

los niños y "un 70 por ciento de todos los niños que han muerto ha perecido por estas enfermedades", pero su incidencia disminuyó con el fin de la estación de verano y con "el tiempo más fresco"[35].

Esa pauta veraniega de fuerte mortalidad en la infancia, se manifestó en diversas áreas del mundo durante el siglo XIX, como Inglaterra, Suecia y Estados Unidos[36]. En este último país, los niveles de mortalidad en 31 ciudades en 1880 mostraron un marcado incremento en el verano, excepto en dos áreas urbanas. Se trataba de una mortalidad ocasionada por la fuerte incidencia de episodios de diarrea aguda. La epidemia se debía principalmente a infecciones resultantes de la ingestión de materias contaminadas por excrementos humanos infectados. La transmisión ocurría a través de contacto directo, generalmente por medio de manos sucias, o indirectamente a través de alimentos contaminados, leche o agua. La disentería, la fiebre tifoidea y paratifoidea, y la gastroenteritis, se encontraban entre las infecciones intestinales que eran importantes causas de muerte en la infancia. Enfermedades como la disentería y la fiebre tifoidea tendían a ocurrir en la primavera y verano. Las temperaturas elevadas hacían más viable la multiplicación de los microorganismos fuera de su huésped y contribuían a incrementar la contaminación de los alimentos.

Los datos sobre estacionalidad promedio de la mortalidad anual en Santiago, muestran que de modo similar a otras ciudades en el mundo durante la época, las infecciones intestinales hacia la primavera-verano, provocaban el aumento de la mortalidad durante esa temporada en la infancia en Santiago y otras ciudades chilenas.

En cambio, la mortalidad de los mayores de 7 años entre 1850 y 1879 en Santiago no presentó la misma pauta veraniega. Posiblemente, los niños de menor edad no se beneficiaron de los factores que disminuían la mortalidad de las edades mayores durante el período de verano. De acuerdo con lo observado en otros países, esto se podría deber en una medida importante a que los mayores, a través de la exposición a la infección, desarrollaron inmunidades frente al ambiente que habitaban[37].

Historia-MacClure 09-8.indd 155 09-08-12 16:50

La tisis, como se denominaba a la tuberculosis, constituía la principal causa de muerte entre los adultos, según las causas especificadas en los registros de los hospitales chilenos, entre cuyos pacientes prácticamente no había niños[38]. Entre los tipos clínicos de tuberculosis se encontraban la pulmonar –la más frecuente– y la no pulmonar, que afectaba a otras partes del cuerpo como los huesos[39]. Las infecciones de tuberculosis eran adquiridas usualmente a una edad temprana y frecuentemente a partir del contacto familiar, dando lugar a una infección primaria generalmente no aparente. Posteriormente las defensas se rompían, conduciendo a la enfermedad activa. Las tasas de mortalidad por tuberculosis eran altas hasta los 4 años, alcanzando su mínimo entre los 5 y los 14 años, para elevarse acentuadamente entre los adultos jóvenes y alcanzar un nivel máximo –en la época– en las edades adultas más avanzadas, cuando ejercían su efecto tardío las infecciones adquiridas muchos años antes. La medicina carecía de terapias eficaces frente a la enfermedad, pues ninguno de los tratamientos utilizados en el siglo XIX –y hasta avanzado el siglo XX– tenía una influencia significativa en esa importante causa de muerte.

En los hospitales de Santiago, la tuberculosis alcanzó un promedio de un 9% de los muertos mayores de 7 años sepultados en el cementerio de la ciudad en años "normales" –sin epidemias de viruela u otras–, de modo que agregando a quienes fallecieron fuera de esos establecimientos, estimamos que constituyó la causa de muerte de alrededor de un 13% de los fallecidos en ese grupo de edad[40]. Una alta mortalidad ocasionada por la tuberculosis, aunque menos elevada de lo que pudiera creerse. En el período analizado, la proporción de muertos por tuberculosis se mantuvo en forma relativamente estable e incluso en los años de mayor bonanza económica no hubo una disminución de su incidencia, de manera que no se vio influida por una posible mejoría en los niveles de vida y en la alimentación; por otra parte, los muertos por esa causa fueron casi siempre proporcionalmente menos en los hospitales de Santiago que en el total de los fallecidos por tisis en esos establecimientos en las restantes provincias, de modo que la

Historia-MacClure 09-8.indd 156 09-08-12 16:50

mayor aglomeración en la capital tampoco habría constituido un factor influyente; los factores ambientales, en general, no parecen haber sido decisivos en la mortalidad por tuberculosis[41]. Así, ni las condiciones económicas y ambientales ni la medicina influyeron en la mortalidad causada por la tuberculosis.

Hacia la década de 1870, unas 630 personas mayores de 7 años fallecieron anualmente por la incurable tuberculosis en la ciudad de Santiago. Comparativamente, unos 5.300 niños menores de 7 años murieron cada año en la ciudad, entre los cuales las infecciones intestinales veraniegas cobraron una elevada cuota de víctimas, provocando un exceso de muertes que estimamos en al menos 700 niños durante solamente cuatro meses de primavera-verano[42]. Esta comparación constituía un indicio adicional acerca de la fuerte incidencia de las infecciones intestinales en los niños más pequeños. Por otro lado, los niños fallecidos por enfermedades intestinales en el total de los años que estamos recorriendo, fueron un número muy superior al de personas muertas en las dramáticas epidemias de viruela. De este modo, las principales causas de muerte tuvieron efectos de magnitud diferente en cada uno de los grupos de edad, con una fuerte influencia de las infecciones intestinales en la elevada cantidad de niños fallecidos. Esto acarreó como consecuencia una alta mortalidad general en el total de los habitantes de la ciudad.

Aunque las infecciones intestinales afectaron agudamente a los niños más pequeños, también incidieron en la mortalidad de las personas de mayor edad. La elevación de la mortalidad estacional de los mayores de 7 años en la época invernal puede haber sido provocada por la tuberculosis y las enfermedades respiratorias, específicamente bronquitis y neumonías, al mismo tiempo que la menor incidencia de las infecciones intestinales veraniegas en ese grupo de edad. Pero la mortalidad de este grupo presentaba un alza moderada en meses de verano, en comparación a los meses de primavera y otoño, lo cual podría indicar que las infecciones intestinales también eran causa de muerte de cierta relevancia en los mayores de 7 años. Años después, un análisis similar al nuestro

Historia-MacClure 09-8.indd 157 09-08-12 16:50

fue realizado por la doctora Eloísa Díaz, primera médico chilena, a partir de datos de enfermas del Hospital San Borja: "generalmente son las afecciones del aparato digestivo las que se presentan con más frecuencia en los meses de diciembre y enero, y las del aparato respiratorio las que aumentan en los meses de junio y julio […]"[43].

En la época, era difícil para la población prevenir el contagio de los microorganismos transmitidos a través del aire, excepto la viruela a través de la vacunación. En esos años, cuando las infecciones eran la principal causa de muerte, las posibilidades de prevención se reducían –además de la vacuna contra la viruela– a aquellas transmitidas por el agua y los alimentos. Como lo atestiguaban las medidas sanitarias adoptadas en algunas ciudades de otros países, estas permitían una disminución de la mortalidad por infecciones intestinales, atenuando la mortalidad general en las zonas urbanas[44].

Frente a las enfermedades digestivas y respiratorias que afectaban a la población, principalmente a los niños, en estos años, algunas de las recomendaciones de higiene de los médicos eran acertadas, pero al apuntar hacia múltiples causas y a una amplia gama de conductas individuales difíciles de modificar, carecían de un objetivo definido y constituían un modo de intervención poco eficaz, tanto en Chile como en el mundo occidental. La medicina chilena estaba más enfocada al desarrollo de una profesión destinada a la atención de pacientes individuales, que a los problemas sanitarios.

El enfoque miasmático, al enfatizar principalmente el atenuar los hedores atmosféricos, se traducía en formas de intervención variadas y numerosas que lo hacían ineficaz. Solamente más tarde, a partir 1876, con los descubrimientos realizados por Robert Koch del bacilo de la tuberculosis y del vibrión del cólera, se empezó a observar que las enfermedades infecciosas tenían una causa particular que podía ser identificada. Pero la era bacteriológica aún no se iniciaba y las terapias médicas todavía no constituían medidas decisivas para interrumpir las vías específicas a través de las cuales se desarrollaba cada infección[45].

Historia-MacClure 09-8.indd 158 09-08-12 16:50

Aunque no se identificara específicamente al agua como vehículo de infecciones intestinales en Santiago, había al menos un cierto sentido común, expresado en el discurso de los políticos, de los periódicos y en alguna medida de los propios médicos, que distinguía entre aguas buenas y malas para la salud, como reseñamos antes en este mismo capítulo. En forma reiterada, una y otra vez se declaraba que entre las aguas malas se encontraban las de las acequias y del río Mapocho, calificadas como inmundas o al menos sucias.

Si las causas más frecuentes de muerte en una ciudad como Santiago, principalmente entre los niños, residían en las infecciones intestinales, el problema central consistía en disponer de una adecuada protección sanitaria que disminuyera el riesgo de dichas infecciones. Sin duda, las medidas de control consistían en el abastecimiento de agua limpia, la adecuada disposición de los excrementos y la protección de los alimentos de la infección, particularmente la leche. Las medidas de ese tipo, implementadas en esos años en ciudades de Europa y Estados Unidos aunque sin mayor efecto sobre las enfermedades respiratorias, tuvieron como resultado una rápida declinación de las infecciones intestinales, reduciendo la mortalidad infantil.

Establecimiento de un sistema de agua potable en Santiago

Disponer de agua potable en Santiago daría a la ciudad la oportunidad de atenuar la mortalidad provocada por las infecciones intestinales, que afectaban de modo especialmente agudo a sus habitantes de menor edad en la temporada veraniega. Veremos enseguida cuál fue la acción pública respecto del agua para beber, haciendo frente a esas causas de la mortalidad que en la época no se identificaron con precisión, aunque había amplia conciencia de la insalubridad del líquido disponible en la ciudad. De las decisiones políticas sobre qué hacer o no hacer respecto del agua y las condiciones sanitarias,

Historia-MacClure 09-8.indd 159 09-08-12 16:50

dependían en un grado no menor la vida cotidiana de las personas, su salud y sus expectativas de vida. El abastecimiento de agua en la ciudad de Santiago había sido considerado un problema prioritario por las autoridades en la época colonial, juzgándolo una condición para la salud de la población[46]. Pero el problema no se solucionó, al menos no para todos. En 1850, el periódico vinculado a la opositora Sociedad de la Igualdad publicó una carta de un lector de uno de los barrios del sur de la ciudad, quien clamó por "[…] agua, agua y más agua" y parafraseó una clásica consigna de combate: "[…] hasta vencer o morir de sed"[47]. Las pilas públicas eran escasas y muchos habitantes se abastecían del agua poco limpia de las "acequias" y canales que recorrían la ciudad, a los que aquellas desembocaban, si carecían de dinero para pagar a los "aguateros", quienes a caballo o en mulas recorrían las viviendas vendiendo el líquido, no siempre puro. El problema continuó siendo candente a fines de la década de 1850, cuando el geólogo Domeyko insistió en la mala calidad del agua de Santiago.

Hacia la década de 1860, el impulso innovador provino del ejemplo de Inglaterra, Francia, Bélgica, Prusia y Estados Unidos, donde desde varias décadas atrás se habían desarrollado reformas sanitarias, implementándose sistemas de abastecimiento de agua potable y de drenaje de aguas residuales en las ciudades, los que fueron reconocidos como avances en las esferas políticas chilenas por parte de personalidades públicas como Federico Errázuriz, Vicente Izquierdo y Abdón Cifuentes.

Incorporando esos avances, a principios de la década de 1860, se dio inicio a un proyecto dirigido a establecer un sistema de agua potable a través de cañerías de fierro destinadas a cubrir el área central de Santiago. El ingeniero Manuel Valdés Vigil resultó acreedor de un contrato con la Municipalidad, bajo la aprobación del gobierno central, para establecer un sistema de agua potable que sería ejecutado y administrado como un negocio privado[48]. Valdés había sido becado por el Estado chileno en Francia, graduándose como ingeniero en la École Centrale des Arts et Manufactures, orientada a la actividad industrial de las fábricas, pero lamentablemente no

Historia-MacClure 09-8.indd 160 09-08-12 16:50

en la École Polytechnique y la École des Ponts et Chaussées que otorgaban la formación necesaria para la ingeniería hidráulica y las vías de transporte, lo que justifica las opiniones de que su "ciencia" era "un poco nebulosa"[49]. Los recursos económicos del ingeniero y empresario fueron insuficientes para llevar a cabo la importante inversión requerida, e infructuosos sus intentos de obtener créditos o el apoyo de inversionistas. Ante ello, el Intendente Federico Errázuriz convino un segundo contrato con Manuel Valdés Vigil, de acuerdo con el cual el propio municipio canalizaría los recursos financieros[50].

Salvado ese primer obstáculo, se inició la habilitación y construcción de la toma de agua, los estanques, el acueducto cubierto y el depósito distribuidor, para el aprovisionamiento de aguas precordilleranas del estero de Ramón y se encargaron cañerías de fierro a Inglaterra, pero la guerra con España retrasó la ejecución del proyecto[51]. Valdés, quien continuaba siendo socio de la Municipalidad en la empresa de agua y gerente de esta, fue contratado como Director del Cuerpo de Ingenieros, a la cabeza de las obras de infraestructura en el país, un cargo público bien remunerado[52]. Pronto fue designado Intendente de Santiago, correspondiéndole por lo tanto –de acuerdo con las normas de la época– encabezar la propia Municipalidad, su contraparte en la empresa de agua potable.

Fue en esta doble calidad de gestor público y privado de Manuel Valdés Vigil que se ejecutó la parte principal del proyecto de distribución de agua en Santiago, consistente en la instalación de cañerías de fierro en el área central de la ciudad, iniciándose la operación de la empresa con el cobro por las conexiones domiciliarias. Durante la gestión del Intendente Valdés Vigil, su discurso sobre la marcha de la empresa de agua potable enfatizó en su funcionamiento como un negocio[53]. El precio mensual del servicio variaba según el arriendo calculado de la vivienda, cuyo valor mínimo representaba alrededor del 4 por ciento de la remuneración mensual de un relativamente bien pagado carpintero del ferrocarril, a lo cual se sumaba la inversión inicial en cañerías para la conexión a la red por parte del propietario de la vivienda, todo

Historia-MacClure 09-8.indd 161 09-08-12 16:50

lo cual tendía a automarginar del consumo domiciliario a buena parte de la población[54].

Un nuevo obstáculo en la gestión de Manuel Valdés Vigil a cargo de la operación del negocio, surgió cuando el volumen de agua estimado en los inicios del proyecto resultó haber sido una sobreestimación y el agua escaseó[55]. Ante esto, se modificó el sistema de cobro por el servicio: el suministro libre a los consumidores, con una tarifa mensual fija por domicilio, fue reemplazado por un monto variable controlado por un medidor[56]. Pero el paso de los cálculos optimistas sobre la disponibilidad de agua a la escasez del líquido, conllevaba consecuencias importantes en cuanto a la cobertura del agua respecto de la mayoría de la población. Tanto el costo de las conexiones domiciliarias como la escasez de agua, incidían sobre el número de viviendas conectadas a la red. A principios de 1870, mientras Manuel Valdés Vigil permanecía todavía como Intendente de Santiago, el número de conexiones domiciliarias sujetas a medidor ascendía a 1.532, entre un total de unas 29.000 viviendas en la ciudad[57]. La situación contrastaba con otras ciudades donde se habían establecido sistemas de agua potable en la primera mitad del siglo, como Hamburgo, una de las ciudades pioneras en ello, donde ya en 1850 un 35 por ciento de las viviendas se encontraba conectada a la red de agua[58].

La escasez del agua y la forma como se realizaba la gestión de la empresa, afectaba a la mayoría de la población que se abastecía de las pilas públicas. Federico Errázuriz, al firmar el segundo contrato con Manuel Valdés Vigil, había destacado como una de sus ventajas, además de facilitar el financiamiento de la inversión, una cláusula según la cual se podría abastecer de agua potable a 50 pilones en los barrios de la ciudad. En algunas pilas del sector central de la ciudad se reemplazó el agua del río Mapocho con que se abastecían, por el líquido proveniente de las cañerías de agua potable[59]. Pero el discurso del Intendente Manuel Valdés Vigil como autoridad pública estaba centrado ante todo en los beneficios económicos que la empresa de agua reportaría a la Municipalidad. De acuerdo a las cláusulas del contrato, a ello se veía asociada ade-

Historia-MacClure 09-8.indd 162 09-08-12 16:50

más la ganancia del socio de la empresa. No es de extrañar que, cuando el agua resultó ser mucho más escasa que lo proyectado en ese segundo contrato, la empresa gestionada de acuerdo con esa particular mezcla de intereses públicos y privados, privilegiara las conexiones domiciliarias y el aumento de estas por sobre los pilones públicos gratuitos. Adicionalmente, la fuerte demanda sobre la escasa agua disponible, que podrían ejercer estas pilas con agua potable corriendo durante todo el día de acuerdo con el contrato firmado por Federico Errázuriz en caso de ser abastecidas de agua de la empresa, podría desencadenar una crisis de abastecimiento del líquido y convertirse en una amenaza para los consumidores con conexión a sus domicilios[60].

El entrecruzamiento de intereses públicos y privados, así como de los consumidores conectados a la red de agua potable, no favorecía una ampliación de la cobertura del agua pura al resto de la población de la ciudad, a través de pilas gratuitas. Cuando Manuel Valdés Vigil dejó de ser Intendente, siendo elegido diputado liberal, no se habían establecido los 50 pilones conectados a las cañerías de fierro de la empresa de agua potable según lo proyectado. Solamente unas 19 fuentes públicas ofrecían aprovisionamiento de agua para la mayoría de la población de la ciudad hasta alrededor de 1870. Algunas de esas pilas habían sido conectadas a la red de cañerías de fierro de la empresa, pero la mayoría de ellas continuaban siendo abastecidas por tubos de cerámica desde el río Mapocho en las afueras de la ciudad, con aguas que "aunque bastante turbias y conteniendo ingredientes de ningún modo saludables, las clases más pobres la beben tal cual llega de las fuentes"[61]. Ante la escasez de agua, se había optado por beneficiar a quienes pagaban, respecto de lo cual un regidor o concejal municipal puso de manifiesto una opinión presente en la ciudad: "mucho se ha dicho hasta ahora […] que el proveer de agua potable a Santiago sería un negocio por demás mezquino […] puesto que las aguas buenas de que podía disponer eran insuficientes para surtir toda la población"[62].

Lo que se había hecho hasta entonces era un paso hacia disponer de agua potable en la ciudad. Sin embargo, el agua llegaba

Historia-MacClure 09-8.indd 163 09-08-12 16:50

principalmente a quienes disponían de conexiones domiciliarias, pudiendo pagar por ellas. El área cubierta por consumidores que pagaban por el agua correspondía al sector central de Santiago, donde había una mayor concentración de hogares más pudientes. No se había cumplido la promesa de establecer varias decenas de pilones públicos gratuitos abastecidos con agua potable. Los barrios más populares de la ciudad se encontraban marginados del acceso al agua potable.

La forma como se había ejecutado la inversión, a través de una empresa que mezclaba intereses privados y públicos, buscando una rentabilidad privada de corto plazo, había favorecido ese desarrollo restringido de la cobertura del agua potable, priorizando a quienes pagaban por ella. El proyecto había adolecido de insuficiencias técnicas, como la sobreestimación de las capacidades financieras para impulsarlo y el insuficiente acopio de agua para responder a la demanda. Los ajustes realizados sobre la marcha no respondieron a un diseño global y a un plan de largo plazo, sino a respuestas improvisadas frente a problemas inmediatos.

Así, el modo como se había desarrollado el proceso de implementación de la red de agua potable, difícilmente podría haber conducido a disponer de agua pura y saludable para los habitantes de la ciudad, excepto para una minoría. Las instituciones y procesos desarrollados involucraron a diversos actores e intereses, en alguna medida conflictivos, pero terminaron beneficiando a unos pocos consumidores que fueron conectados a la red.

El líder conservador Abdón Cifuentes reaccionó fuertemente. Estableció un vínculo entre la mortalidad y el abastecimiento de agua pura, de acuerdo con lo que se confirmaba en las ciudades de Europa y Estados Unidos donde se habían establecido sistemas de agua potable. Criticó a la empresa de agua potable, "porque el uso de la nueva agua es, por muchas causas, muy escaso y reducido. Esa agua no está al alcance de las clases pobres, que constituyen precisamente la mayoría de la población" [63]. Declaró que el agua era un asunto que reclamaba una intervención política: "Si la autoridad quiere concurrir eficazmente, como es de su deber, no debe

Historia-MacClure 09-8.indd 164 09-08-12 16:50

omitir esfuerzos ni sacrificios para poner esa agua reconocidamente buena, al alcance de todo el mundo y en cantidad suficiente para todas las necesidades y aún comodidades de los habitantes". Pocas semanas después, cuando Abdón Cifuentes fue designado Ministro del gobierno del Presidente Federico Errázuriz, declaró que el gobierno se preocuparía de mejorar el agua potable de Santiago[64].

La postura de Cifuentes frente al problema del agua no era una postura política meramente tradicional, ajena y pasiva, ni en defensa de intereses estrechos. En su posición ante el problema no se manifestaba conflicto alguno con otros grupos políticos. Se trataba de un tema acerca del cual se entrecruzaban las líneas político-ideológicas, a diferencia de lo ocurrido con la propuesta de vacunación forzosa contra la viruela, un asunto que fue ideologizado. Las polarizaciones político-partidarias e ideológicas no se reproducían en posturas frente a una política pública como la relacionada con el agua.

Los modelos provenientes de Europa y Estados Unidos estaban presentes en el planteamiento de Cifuentes, en su descripción del vínculo entre los sistemas de agua potable desarrollados en esos países y la disminución de la mortalidad[65]. El conocimiento de esos modelos le permitió explicar el problema de la mortalidad e identificar una solución que en la época era viable: la suficiente disponibilidad de agua potable. Utilizó ese conocimiento para crear una opinión política favorable a esa solución y para lograr incluir el asunto entre los problemas que reclamaban una acción pública más eficaz.

Había un contraste entre esa forma de utilizar el conocimiento, exclusivamente para plantear la prioridad de una política pública relativa a la mortalidad y al agua potable en la ciudad, y el extensivo uso de los conocimientos médicos europeos, que no solamente habían sido valorados positivamente sino además extensamente aplicados en Chile. La aplicación en el país de métodos de diagnóstico de las enfermedades, de nuevas técnicas quirúrgicas, la expansión de los hospitales, habían sido desencadenados por la dinámica propia de los conocimientos médicos en Europa y otros

Historia-MacClure 09-8.indd 165 09-08-12 16:50

lugares del mundo, principalmente por los avances "científicos" de la medicina francesa.

El papel de la Universidad de Chile explicaba gran parte de lo ocurrido con el uso de los conocimientos[66]. La Facultad de Medicina de la Universidad había sido el espacio que había permitido la transferencia de los conocimientos científico-tecnológicos europeos a los médicos y su aplicación en los hospitales chilenos, un proceso que estuvo asociado al aumento del prestigio profesional de los doctores. Ese ascenso se manifestó en que desde unos muy escasos alumnos de medicina en la década de 1850, en 1875 se alcanzó a 115 jóvenes, superando por primera vez a los estudiantes de derecho y en contraste con una menor cantidad de estudiantes de ingeniería[67]. En la Universidad había sido bastante más precario el desarrollo de la ingeniería, de la que dependían técnicamente obras civiles como la infraestructura de agua potable.

Así, en ausencia de un espacio académico y técnico-profesional de suficiente peso, no eran de extrañar los problemas técnicos que habían ocurrido en el desarrollo de la infraestructura de agua potable, como los errores de cálculo de los volúmenes de agua, los problemas de financiamiento de la inversión y la lentitud en la ejecución del proyecto. En contraste con lo ocurrido en el mundo de la medicina, la iniciativa de avanzar en el desarrollo del sistema de agua potable no provino de la ingeniería –ni de la medicina, que como hemos visto estaba abocada preferentemente a otras tareas–, sino del mundo de la política. Pero por parte de Abdón Cifuentes, el conocimiento de los modelos de Europa y Estados Unidos fue utilizado exclusivamente para identificar la necesidad y prioridad de una política de ampliación del agua potable, no para el diseño e implementación de una política técnicamente compleja, como la que se había desarrollado en el campo de la salud con la incorporación de los nuevos conocimientos médicos europeos. Esto impondría límites técnicos al desarrollo posterior del sistema de agua potable.

Coincidiendo con la salida de Manuel Valdés Vigil del cargo de Intendente y con los planteamientos de Abdón Cifuentes, la

Historia-MacClure 09-8.indd 166 09-08-12 16:50

situación empezó a cambiar, otorgándose mayor peso a los intereses públicos en el desarrollo del agua potable en la ciudad. Los intendentes que sucedieron a Valdés Vigil surtieron con agua de la empresa a fuentes públicas, lo que destacaron como logros alcanzados. Eran iniciativas públicas que tenían una positiva valoración social y política. Alrededor de una decena de pilas fueron conectadas al agua potable en el sector central de la ciudad donde antes solo habían conexiones domiciliarias y además, a principios de 1872, fue instalada una cañería que cruzando el río Mapocho llegó hasta el sector norte de la ciudad[68].

En síntesis, ante el diagnóstico sobre la insalubridad del agua disponible y bajo el impulso del modelo de ciudades en otros países, se tomaron decisiones públicas para establecer un sistema de agua potable en la ciudad, lo cual abrió una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la ciudad. Sin embargo, surgieron problemas en la puesta en marcha y el diseño del sistema. Hubo dificultades en el financiamiento de la inversión y una sobrestimación de la disponibilidad de agua en el diseño técnico del proyecto. En contraste con lo ocurrido en el mundo de la medicina a través de la Universidad de Chile, fue más limitada la transferencia de conocimientos ingenieriles y técnicos sobre los sistemas de agua y saneamiento en países más avanzados. Se desarrolló una infraestructura del sistema, pero su cobertura fue restringida respecto de la población de la ciudad. La escasez del agua, la mezcla de intereses privados y públicos en la empresa de agua potable, así como el costo de las conexiones domiciliarias, limitó la cobertura del sistema de cañerías respecto de la población de la ciudad y en particular, marginó a la mayoría de las pilas públicas del abastecimiento de agua pura.

Cuando los intereses públicos empezaron a tener preponderancia, se conectaron algunas pilas de la ciudad a las cañerías de fierro del agua potable y un mayor número de habitantes se vio beneficiado. Esto ocurría mientras entre las autoridades políticas, en forma ajena a las polarizaciones político-partidarias, se asignaba prioridad al asunto del agua. Así, mejoraban las oportunidades de

Historia-MacClure 09-8.indd 167 09-08-12 16:50

dar nuevos pasos en el establecimiento del sistema de agua potable, que permitieran atenuar la mortalidad provocada por las infecciones intestinales entre los habitantes en la ciudad, principalmente en la población infantil.

La "transformación de Santiago" y el agua potable[69]

El sistema de abastecimiento de agua potable en la ciudad experimentó un giro importante con la designación de Benjamín Vicuña Mackenna como Intendente de Santiago, en abril de 1872. Vicuña Mackenna incluyó la ampliación del servicio de agua potable en su programa de "transformación de Santiago"[70]. Algunos de sus contemporáneos vieron al programa del Intendente como un cambio "colosal", de acuerdo con el cual "se piensa en salubridad, se piensa en embellecimiento, se piensa en cuanto pueda hacer cómoda y alegre la vida de sus habitantes"[71]. Al asumir su cargo, la ciudad o al menos muchos de sus habitantes, experimentaba la prosperidad generada por las exportaciones y en especial por la producción minera en el norte del país. La reforma urbana propuesta por Vicuña Mackenna se hacía cargo de esa bonanza así como de los problemas que la acompañaban y continuaría orientando proyectos urbanos durante las décadas siguientes.

Sin embargo, un punto merece ser observado: entre los proyectos urbanos "emblemáticos" del Intendente, como la remodelación del cerro Santa Lucía, el nuevo Teatro Municipal y el establecimiento del Camino de Cintura que establecería el límite de la "ciudad propia", la inversión que concentró un mayor monto de gasto público a lo largo de su gestión, fue la relacionada con el agua potable[72]. Entre los gastos municipales de inversión en infraestructura durante su gestión, los relacionados con el agua potable alcanzaron a 222 mil pesos, seguidos por la reconstrucción del Teatro Municipal en que se gastaron 190 mil pesos y el Camino de Cintura con un gasto de 46 mil pesos. Aunque algunas de esas iniciativas contaron con aportes privados, como la remodelación y habilitación del

Historia-MacClure 09-8.indd 168 09-08-12 16:50

cerro Santa Lucía, la proporción alcanzada por la ampliación del servicio de agua potable en el gasto de inversión municipal, indica la prioridad asignada a este objetivo. Además, el gasto total efectuado en el agua potable durante la gestión del Intendente Vicuña Mackenna duplicó la suma invertida hasta entonces por la Municipalidad en la empresa[73].

Frente a este asunto prioritario, el diagnóstico del nuevo Intendente era marcadamente crítico. Evaluó negativamente la desigualdad entre quienes se beneficiaban del agua y quienes no accedían a ese bien colectivo fundamental: "hasta hoy el agua potable, el elemento más esencial después del aire para la vida de un pueblo, había sido un privilegio […]". A su juicio, el agua potable había sido manejada como un monopolio y el gestor de la empresa, Manuel Valdés Vigil, "se veía en el caso de embarazar todas las medidas de mejora y de ensanchamiento (…)"[74]. Había "desacuerdo" entre Valdés y la Municipalidad[75]. Se requería un cambio en el manejo del agua potable. El objetivo municipal consistiría en adelante en "obtener el logro completo de las benéficas miras que abriga la corporación respecto del numeroso vecindario hasta hoy desheredado del bien inapreciable de beber agua saludable"[76]. Que el agua fuese condición de la salud, un bien de muy elevado valor, no estaba en discusión; lo nuevo era la voluntad política de extenderla a barrios que carecían de ella, cubriendo a una amplia parte de los habitantes de la ciudad.

Con las intenciones del Intendente Vicuña Mackenna, el utilitarismo de Bentham y John Stuart Mill había obtenido un triunfo frente a la pura racionalidad de mercado de Adam Smith[77]. Una distribución justa y eficiente del agua potable era, para el Intendente, aquella que producía el mayor bienestar a los miembros de la sociedad. Debía ser de utilidad para el mayor número posible de personas.

Aunque Vicuña Mackenna no manifestó una gran empatía hacia el mundo del bajo pueblo, sus propósitos buscaban introducir una racionalización, como un verdadero "cirujano urbano", para lograr un efecto social de envergadura[78]. Esas eran las finalidades

Historia-MacClure 09-8.indd 169 09-08-12 16:50

últimas de su proyecto de ensanche del agua potable. Para concretar el proyecto se requería, a juicio del nuevo Intendente, un cambio en la gestión de la empresa de agua potable. El primer paso era la adquisición de los derechos de Manuel Valdés Vigil en la empresa. El monto que correspondería cancelar a Valdés Vigil fue objeto de largo debate en el consejo municipal, pues algunos regidores lo consideraron excesivo. En otro polo, un regidor se oponía, en una posición solitaria, a que la Municipalidad continuara en la administración de la empresa, lo que equivalía a una postura a favor de la privatización[79].

El proyecto de expansión de la cobertura del agua potable, una vez adquirida la propiedad de la empresa, fue amplio y detallado. Básicamente, consistía en extender la red de cañerías de fierro más allá del radio de unos 1.200 metros que hasta entonces abarcaba desde la plaza principal de Santiago, abarcando unos mil metros adicionales hacia el norte, oeste y sur de la ciudad. Cincuenta pilones distribuidos en todos los barrios de la ciudad proveerían de agua a los consumidores pobres, además del abastecimiento a quienes pagaban. Para responder al aumento de la demanda que esto generaría, en lo inmediato se construiría un depósito adicional en el lugar desde donde se distribuía el agua a la ciudad[80].

Tanto en el área central de la ciudad como en los restantes barrios había una mezcla social, pero al alejarse de dicha área se incrementaban los hogares de menores recursos, de modo que la extensión de las cañerías de fierro a nuevos sectores urbanos y la colocación de pilones en estos, estaba destinada a beneficiar a estratos sociales más diversos que antes.

El agua era ante todo un asunto de mujeres, beneficiarias directas de una expansión del abastecimiento de agua potable. Eran ellas quienes frecuentaban las pilas públicas u otras fuentes de agua durante el día, quienes acarreaban el líquido hasta sus viviendas y quienes procuraban que alcanzara para la bebida, la preparación de alimentos, la limpieza, el lavado de ropa propia o ajena en el caso de las lavanderas. Un artículo periodístico señaló que "nuestra población femenina […] vive, para su desgracia, en las inmediaciones

Historia-MacClure 09-8.indd 170 09-08-12 16:50

de las pilas públicas […]"[81]. Las que podían pagar a los aguateros, negociaban con ellos acerca de si la calidad del agua de los barriles que acarreaban en sus mulas era clara o demasiado turbia. Velar por el buen uso del agua en la vivienda, era responsabilidad también de unas pocas mujeres que disponían de cañerías de fierro conectadas a sus casas.

La mayoría de las mujeres mayores de 15 años en Santiago estaba dedicada a actividades relacionadas con la vida doméstica, incluyendo el abastecimiento y uso del agua, aunque la participación femenina en el mercado laboral de la ciudad era bastante elevada –un 39 por ciento–. Entre las 27 mil mujeres que realizaban una u otra actividad en el mercado laboral de Santiago, el agua era de vital importancia para las 6.500 lavanderas de la ciudad[82]. De este modo, la ampliación del sistema de agua potable tenía fuerte incidencia en la vida de las mujeres.

Aunque el agua era de especial relevancia para las mujeres, el ejercicio del poder político era un asunto de hombres y concentrado en una clase dominante, de modo que no pasaban por las manos de ellas las decisiones sobre el agua potable y las condiciones sanitarias urbanas. Pero con seguridad, en los barrios más directamente involucrados por el proyecto de ampliación de las cañerías de agua potable, el asunto fue al menos un tema en las conversaciones locales en las que participaban las mujeres.

El proyecto constituía una ampliación de la oferta pública, que generó expectativas en diversos grupos. Las demandas y presiones se hicieron sentir desde el inicio de la gestión del Intendente. Así, pocas semanas después de asumir su cargo Vicuña Mackenna, se concedió una cañería para colocar una pila, a petición de vecinos en el sector suroeste de la ciudad –en la calle Padura, a mitad de camino entre el centro de la ciudad y la estación ferroviaria–, quienes habían recolectado fondos para hacer una plaza[83]. Pronto se sumarían otras peticiones.

Como el agua escaseaba –lo que se vería agravado por la colocación de más cañerías de distribución– el embellecimiento del sector central de la ciudad, objetivo prioritario para el Intendente,

Historia-MacClure 09-8.indd 171 09-08-12 16:50

fue puesto en tela de juicio. Vicuña Mackenna se hizo cargo de una tensión entre el ornato y el abastecimiento de agua cuando la disponibilidad de este recurso era limitada, otorgando su apoyo a una propuesta de disminuir el consumo de agua potable en pilas meramente ornamentales como la de la Plaza de Armas[84].

La empresa municipalizada inició la instalación de las cañerías requeridas, lo que complicó la relación entre barrios menos privilegiados. Así, los pilones instalados en la plazuela del barrio San Isidro se quedaron "viudos de toda agua" durante varias semanas de un verano[85]. Los "despojados" vecinos debían ir en busca del líquido hasta la pila de Bello, cerca del depósito del agua potable al oriente de la ciudad, debiendo recorrer para ello unos 1.200 metros. Se temía que el precario abastecimiento de los vecinos de un barrio que ya contaba con agua potable, pudiera verse agravado con las nuevas conexiones de agua a más barrios de la ciudad. Ante esto, las protestas apuntaron hacia el barrio de la Chimba, al otro lado del río Mapocho en el norte de la ciudad, al cual se accedía a través de un recorrido de dos kilómetros más allá de San Isidro. Allí se estaban realizando trabajos para la instalación de cañerías de agua, "pero no porque se lleve tan indispensable elemento al lado norte de la ciudad, hay razón para suprimirlo del lado sur". Ante la escasez de agua se reclamaba con el proverbio de que "no por vestir un santo se desnude otro". Debido al déficit de agua, el abastecimiento de un barrio era visto como interdependiente del equilibrio del sistema en su conjunto.

También estaban en juego intereses de propietarios privados de terrenos habitados por familias de menores recursos. El Intendente Vicuña Mackenna era partidario de estimular que empresas privadas desarrollaran poblaciones mejor urbanizadas, que contaran con viviendas con muros de adobe y techos de tejas, poniendo fin a los ranchos. Los dueños de un terreno en la zona norte de la ciudad ofrecieron instalar una cañería a su costa a cambio de que se les facilitara agua gratuitamente, de modo que "la gente que lo habita se encuentre en las mejores condiciones higiénicas posibles y que tengan agua para la bebida", lo que constituía una justificación de

Historia-MacClure 09-8.indd 172 09-08-12 16:50

peso[86]. Se trataba de los organizadores de una población –en El Arenal–, quienes como otros propietarios que arrendaban o vendían terrenos en las barriadas más pobres de la ciudad, tenían estrecha vinculación con los poderes públicos[87]. Este sector fue uno de los priorizados, instalándose un ramal de cañerías de agua y un pilón[88]. Había propietarios interesados en establecer poblaciones a través de la venta de terrenos en los cuales "los pobres puedan adquirir sitios donde edificar" y la cercanía del agua potable podría constituir un atractivo para los potenciales compradores[89].

El propio proyecto de embellecimiento de la ciudad de Vicuña Mackenna alteró el plan inicial de expansión de la cobertura del agua potable. Cerca de una cuarta parte de las cañerías de fierro instaladas durante su gestión como Intendente fueron colocadas en el nuevo orgullo de la ciudad, el paseo del cerro Santa Lucía, lo que no estuvo contemplado en el proyecto inicial de ampliación del agua[90]. El remodelado cerro Santa Lucía, un paseo accesible para los sectores medios, incorporaba a estos a la utopía de "Santiago, el París americano", preconizada por el Intendente[91]. Al grito de "¡al cerro, al cerro!" para asistir a la presentación de un artista, la muchedumbre podía dejar de lado por un momento la inquietud por las insuficiencias en el abastecimiento del agua potable, considerada un requisito para la salud.

Como la disponibilidad de cañerías de fierro era limitada respecto de los alcances del proyecto, las peticiones que surgían sobre la marcha incidían en las prioridades para la instalación de cañerías. De este modo, intereses como los de los propietarios de poblaciones y conventillos para pobres, las peticiones desde los barrios, así como el proyecto urbano más amplio promovido por el Intendente, daban forma a la ampliación de la red.

En contraste con el período de Manuel Valdés Vigil como socio y gerente de la empresa, cuando estaban concernidos en el asunto del agua potable unos pocos habitantes del área central de la ciudad, donde predominaban las casas más pudientes, parte de las cuales accedía a las conexiones domiciliarias de agua, durante Vicuña Mackenna como Intendente, eran múltiples los barrios

Historia-MacClure 09-8.indd 173 09-08-12 16:50

involucrados, entre ellos barrios populares. Al extenderse la oferta pública de agua potable hacia zonas de la ciudad donde era mayor la proporción de hogares de menores recursos que en el área central, surgieron demandas de los barrios directamente en la oficina del Intendente, a través de las diversas autoridades locales, por medio de la prensa, por la vía de peticiones formales o reclamos informales, incidiendo en algún grado sobre la distribución de las cañerías de fierro disponibles.

La focalización del sistema de agua potable en estos nuevos beneficiarios, tenía en parte una explicación política. En su actividad como político, Vicuña Mackenna apeló a sectores sociales al margen de la clase dirigente, algo relativamente inédito en esos años en Chile[92]. La reforma de la ley electoral en 1874, en los hechos puso fin a los requisitos censitarios y estableció el voto universal aunque masculino y alfabeto, si bien fue así más en el papel que en la realidad del funcionamiento de las elecciones. El sistema electoral chileno se asemejó formalmente a los más democráticos del momento, los de Estados Unidos, Francia y Suiza[93]. En la práctica el sistema no era demasiado abierto, debido al manejo de las calificaciones para tener derecho a voto y otras formas de manipulación de las elecciones. De todos modos, respecto al proyecto de agua potable, a Vicuña Mackenna, en ese entonces diputado y en plena gestión como Intendente, no podía pasarle desapercibida la composición del padrón electoral de la capital del país. El restringido derecho a voto, ampliado formalmente en 1874, tenía algún valor aunque fuera limitado.

Uno de los barrios incluidos en el proyecto de expansión del agua potable era el de Yungay. En este, de 194 electores después de la reforma electoral, 107 eran artesanos, 72 oficinistas o comerciantes y solamente 15 agricultores o mineros. Muchos de los votantes eran inmigrantes nacidos fuera de la ciudad de Santiago, 110 de los 194 electores, cuyo derecho a voto mostraba cierto éxito ocupacional en la ciudad[94].

Los artesanos calificados, trabajadores calificados, profesionales de nivel medio y empleados, sectores externos a la clase dirigente,

Historia-MacClure 09-8.indd 174 09-08-12 16:50

tenían una importante presencia en el registro electoral a nivel urbano y a nivel nacional constituían la mitad de los electores, antes de la reforma electoral de 1874. La reforma amplió considerablemente el número de electores y su diversidad social, pero en las zonas rurales, la inclusión de miles de trabajadores agrícolas permanentes –inquilinos– cuyo voto era controlado por los propietarios agrícolas, aseguró a estos un peso electoral preponderante a nivel nacional[95]. De modo análogo a la marginación electoral de los gañanes o peones agrícolas, en la ciudad tampoco votaban los gañanes o jornaleros, los sirvientes, los vendedores ambulantes, y en general los trabajadores no calificados o semicalificados y los artesanos semicalificados, muchos de ellos analfabetos y habitantes de ranchos, quienes representaban cerca de un 40% de los ocupados hombres en la ciudad. Pero en el barrio de Yungay y en Santiago en general, la amplia mayoría de los electores pertenecía al conglomerado ocupacional integrado por artesanos calificados, oficinistas, comerciantes y profesionales, quienes abarcaban otro 40% de los hombres ocupados en la ciudad[96]. Los efectos de sus votos sobre las políticas públicas eran escasos, debido al control gubernamental sobre el proceso electoral y a la manipulación del voto campesino, que desincentivaban la ampliación social de una participación política efectiva, de modo que sus posibilidades de obtener beneficios del sistema político dependían de intermediarios insertos en las estructuras de poder[97].

Por las mismas razones, para un político como Vicuña Mackenna, la captación de apoyos sociales era menos relevante que la conformación de nuevas alianzas con grupos de poder. Pero dentro de los límites del sistema político existente, un proyecto como el de ampliación del agua potable al barrio de Yungay y a otros barrios similares, cuyos habitantes estaban sin duda interesados en mejorar su acceso al líquido, constituía un paso de acercamiento a un vasto sector urbano, de clases medias y populares, con fuerte presencia en el padrón electoral de la ciudad.

De este modo, al igual que en años anteriores, se reconocía que el agua era un asunto central para la salud de los habitantes de la

Historia-MacClure 09-8.indd 175 09-08-12 16:50

ciudad, pero a diferencia de ese período previo, cuando las decisiones y beneficios estaban concentrados en unos pocos, con Vicuña Mackenna como Intendente entre 1872 y 1875, intereses cada vez más amplios y diversificados socialmente, a veces contrapuestos, incluyendo los de actores como artesanos calificados y sectores medios con derecho a voto, dieron forma a la implementación del proyecto de expansión del agua potable. Algunos de los actores involucrados en el juego pesaban más que otros, pero no se podía desconocer la multiplicación y diversificación de los participantes. Esto abrió oportunidades de mejorar el abastecimiento de agua potable a barrios y estratos sociales que carecían de ella.

En medio de ese juego de intereses y actores, 12 mil metros de cañerías de fierro y una decena de nuevos pilones de agua potable, ubicados en su mayor parte en barrios apartados del centro de la ciudad, ampliaron el sistema existente antes de la gestión del Intendente Vicuña Mackenna[98]. Con satisfacción, las autoridades municipales declararon que con la ejecución del proyecto se había dado respuesta a "las necesidades de los barrios pobres de los suburbios", los "más distantes y desvalidos", que antes "carecían de una agua limpia y saludable para la bebida". Con la instalación de las cañerías de fierro que llevaban agua a nuevos pilones públicos y otras salidas de agua, así como a más servicios particulares domiciliarios, se había logrado "proporcionar un elemento de salud al pueblo pobre, que de otro modo tendría que beber el contagio en el agua inmunda de que antes disponía".

Más allá del área abastecida de agua potable hasta 1872, las cañerías que permitían abastecer a los pilones y otras salidas de agua, se extendieron hasta principios de 1875 –cuando Vicuña Mackenna dejó de ser Intendente– a amplios sectores de la ciudad, como se aprecia en el Mapa 2.1 *Ampliación del agua potable en Santiago entre 1872 y 1875*. El área abarcada por la expansión de las cañerías quedó delimitada en su mayor parte por el Camino de Cintura establecido por el Intendente Vicuña Mackenna, el cual definía un límite para priorizar la acción municipal ante el crecimiento de la ciudad. Hacia el norte, las cañerías cruzaron el

Historia-MacClure 09-8.indd 176 09-08-12 16:50

río Mapocho. Las cañerías ampliaron también el abastecimiento hacia el sur, aunque sin sobrepasar el canal de San Miguel, más allá del cual se situaba el Camino de Cintura definido por el Intendente[99]. Una gruesa y extensa cañería de fierro colado acercó el agua a los habitantes al oeste de la zona central de la ciudad. Finalmente, aprovechando un conducto que proporcionaba agua a la estación de ferrocarriles, se extendió el suministro hacia el oeste de la principal avenida de la ciudad.

Así, en el extremo suroriente de la ciudad, una cañería de más de un kilómetro se extendió de norte a sur hasta proveer a la nueva pila de Argomedo, cuyos vecinos antes se abastecían frecuentemente del contaminado Canal de San Miguel a 250 metros de distancia más al sur. Con el pilón de agua, ahora formaban parte de la "ciudad propia" definida por el Intendente Vicuña Mackenna, cuyo límite se situaba 800 metros al sur, en el Camino de Cintura[100].

A partir de 1872, cuando asumió el Intendente Vicuña Mackenna, se triplicó la población potencialmente abastecida de agua y que habitaba al interior del Camino de Cintura, tal como declaró al término de su gestión[101]. Las cañerías otorgaron un mayor acceso al agua potable a barrios populosos al norte de la ciudad –Recoleta, Cañadilla y Arenal– y al sur –como Universidad y Ollería–, así como a otros con una población algo menor hacia el oeste, como se puede observar comparando el Mapa 2.1 con el Mapa 2.2 *Habitantes por barrios (subdelegaciones) de Santiago en 1875*.

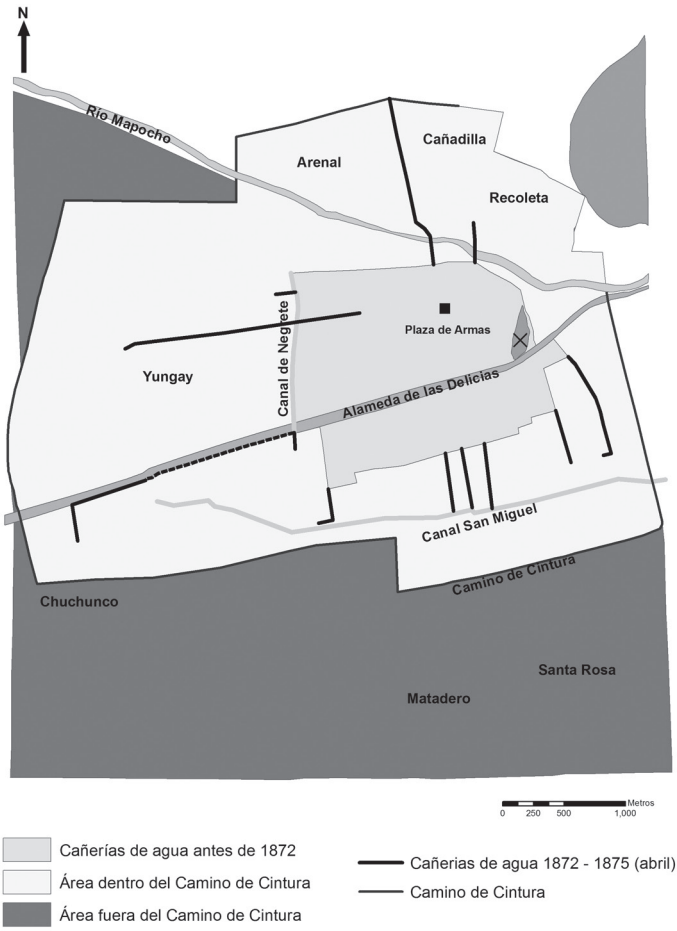
De este modo, el agua potable se encontraba más próxima a barrios donde vivía un gran número de personas, disminuyendo el trayecto necesario de recorrer para el abastecimiento. Para muchos hogares, la disminución del esfuerzo y del tiempo de viaje para recoger agua o la disminución del gasto en aguateros, podía traducirse en un abastecimiento más regular y de mayor volumen. De ello se beneficiaron ante todo las mujeres, usuarias directas del sistema público de agua.

Sin embargo, permanecieron sin ser abastecidos los habitantes más allá del Canal de San Miguel y sobre todo los que se ubicaban

Historia-MacClure 09-8.indd 177 09-08-12 16:50

al sur del Camino de Cintura definido como límite de la acción municipal por parte del Intendente Vicuña Mackenna –incluidos quienes vivían en el populoso barrio de Matadero.

Mapa 2.1
Ampliación del agua potable en Santiago entre 1872 y 1875



Fuentes: José Domingo Correa et al. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable, perteneciente a la Municipalidad de Santiago*, op. cit. José Francisco Gana et al. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 178 09-08-12 16:50

La extensión del abastecimiento de agua potable benefició a los habitantes de barrios donde la presencia de población analfabeta era más elevada que en el centro de la ciudad –en los barrios más centrales de Comercio, Teatro Municipal y Santa Lucía–, como veremos en el próximo capítulo sobre educación primaria. Entre los más beneficiados se encontraron barrios de un nivel intermedio de analfabetismo, de un 30% a un 49%, e incluso tasas menores, lo

MAPA 2.2
Habitantes por barrios (subdelegaciones) de Santiago en 1875

Fuente: Censo 1875.

Historia-MacClure 09-8.indd 179 09-08-12 16:50

cual indica la presencia de estratos medios, de artesanos calificados y de una población socialmente más heterogénea –habitantes de barrios como Cañadilla, Universidad, Negrete y Yungay– que en el centro de la ciudad[102].

La expansión del agua potable incluyó no solamente a sectores medios: en algunos de los barrios beneficiados la población analfabeta era alta, por encima de la mitad de los habitantes de cada barrio y por sobre el promedio de la ciudad, lo que indica una importante presencia de ocupaciones como gañanes o peones, vendedores ambulantes, lavanderas y otros trabajadores no calificados o artesanos semicalificados –en sectores de Arenal, Recoleta, Ollería, Mercado de San Diego, Chuchunco, Negrete, Capuchinos y San Rafael.

Los pilones con agua gratuita y otras salidas de agua de las cañerías, beneficiaron incluso a los habitantes más pobres de la ciudad que vivían en ranchos o chozas. Estas viviendas eran especialmente numerosas en la zona sur de Santiago y alcanzaban un número no menor incluso en el centro de la ciudad, que durante el período de Vicuña Mackenna constituía una zona prohibida para la construcción de nuevos ranchos. Estas chozas, con sus techos y muros de paja, coexistiendo con las casas y mansiones allí establecidas, atentaban contra el embellecimiento de la ciudad promovido por el Intendente, aunque sus moradores prestaran servicios a sus vecinos más privilegiados. Dentro del área del Camino de Cintura que definía los límites de la ciudad propia de acuerdo con los planes del Intendente Vicuña Mackenna, se situaban 5.900 ranchos que se vieron beneficiados con la ampliación de la red de agua, pero otros 4.200 se ubicaban más allá, en lugares donde había mayores facilidades para establecerlos, pero sin acceso al agua potable. De este modo, solamente una parte de los ranchos se benefició de la expansión del agua potable, mientras una mayor proporción de las restantes 19.000 viviendas de la ciudad quedaron comprendidas al interior del área potencialmente abastecida de agua dentro del Camino de Cintura[103].

Los habitantes de los ranchos fuera del Camino de Cintura accedían principalmente a agua de canales de riego. Parte importante

Historia-MacClure 09-8.indd 180 09-08-12 16:50

de ellos se situaban en el área sur de Santiago, incluyendo a los que conformaban el denominado "potrero de la muerte" por Vicuña Mackenna, compuesto por viviendas en las cercanías del Matadero, cuyos pobladores sobrevivían con trabajos ocasionales y mal pagados en el cinturón agrícola de la ciudad o como vendedores de productos agrícolas en las áreas más centrales[104]. En concordancia con las prioridades definidas por Vicuña Mackenna y de acuerdo con los límites establecidos por el Camino de Cintura, el sector del Matadero quedó excluido de la red de agua potable durante la gestión del Intendente.

La forma en que se llevó a cabo el proyecto de ampliación del agua potable del Intendente Vicuña Mackenna se tradujo en que la distribución del agua se hizo en alguna medida socialmente más masiva e igualitaria.

A pesar de ello, el desarrollo alcanzado fue distante del proyecto inicial. A lo largo de la gestión de Vicuña Mackenna, se instaló solamente una cuarta parte de las cañerías de fierro contempladas en el proyecto, en 11 de los 53 trayectos considerados originalmente[105].

La extensión de las cañerías instaladas y sus trayectos, inferiores a lo proyectado, fue la contrapartida de la insuficiente suma gastada en el desarrollo de la empresa durante la gestión del Intendente. El gasto efectivo en la empresa alcanzó a 79 mil pesos, inferior a la suma de 100 mil pesos calculada inicialmente por el Intendente para llevar a cabo la inversión, valor que de todos modos habría sido insuficiente para los objetivos acotados del proyecto[106]. El gasto efectivo en la instalación de las cañerías de fierro resultó ser bastante menor que lo cancelado a Manuel Valdés Vigil por la compra para el municipio de su participación en la empresa del agua potable.

Esto ocasionó que a pesar de los beneficios obtenidos con la expansión del sistema de agua potable, en algunos sectores del área cubierta por cañerías, los habitantes debían recorrer varios centenares de metros desde sus viviendas para recoger agua, dificultándose el aprovisionamiento. Pero sobre todo quedó sin resolver un problema mayor respecto del abastecimiento de agua.

Historia-MacClure 09-8.indd 181 09-08-12 16:50

La cantidad de agua disponible

En realidad, tanto el sistema de agua potable proyectado como lo ejecutado, enfrentaban un límite estructural: la cantidad de agua disponible para la ciudad, lo que tenía importantes consecuencias.

El abastecimiento diario de agua alcanzaba a 1.678 metros cúbicos diarios, descendiendo ocasionalmente a 1.250 m^3. El Intendente Vicuña Mackenna estimaba la población en el área de la ciudad propia en 115 mil habitantes, que estaba empezando a ser abastecida de agua a través de más conexiones domiciliarias y nuevos pilones públicos, de modo que en ese amplio aunque delimitado sector de la ciudad al interior del Camino de Cintura, puede estimarse la disponibilidad de agua en unos 15 litros diarios por habitante. Considerando el área más extensa del "gran" Santiago en la época, el consumo promedio se puede estimar en solamente 10 litros diarios por persona[107].

En esos años, el estándar considerado adecuado en ciudades de países capitalistas más avanzados era varias veces superior, por lo que en contraste con Santiago, el sistema de agua potable para Buenos Aires se proyectó en 1871 a razón de 182 litros diarios por persona[108]. Comparativamente, Santiago contaba con un bajo nivel de abastecimiento diario de agua.

Los más afortunados, con conexiones domiciliarias, obtenían en promedio 20 litros diarios por persona, equivalentes a unos 10,6 metros cúbicos mensuales por vivienda, lo que en realidad era poco incluso para los privilegiados habitantes de esas casas[109]. Entre quienes carecían de conexión domiciliaria, los más aventajados recurrían en forma habitual u ocasional al servicio de aguateros o aguadores que extraían agua de una pila vecina y la transportaban en su mula o caballo hasta la vivienda de quien pagaba por ella, pero el volumen adquirido era de todos modos limitado. El resto, que se abastecía con más dificultad directamente desde los pilones, seguramente obtenía cada día una cantidad de agua inferior a la de quienes contaban con conexiones domiciliarias. Una parte del

Historia-MacClure 09-8.indd 182 09-08-12 16:50

líquido se perdía debido a que las pilas funcionaban ininterrumpidamente durante el día y porque al final de sus recorridos las cañerías debían ser desaguadas.

Los vecinos de barrios ubicados en sectores relativamente más elevados en la ciudad –como Recoleta–, atribuían la falta de agua al insuficiente abastecimiento obtenido desde la precordillera. Sus quejas aumentaban en la época de mayor calor y de aumento del consumo. Los ingenieros y el propio Vicuña Mackenna proponían buscar otras fuentes de abastecimiento de agua en Vitacura. Pero la explicación del problema no estaba en la fuente precordillerana. El agua obtenida en la Quebrada de Ramón en la precordillera se almacenaba en estanques establecidos en el sector aledaño de La Reina. Desde allí, el líquido recorría varios kilómetros hasta un depósito regulador para la distribución del agua, las Cajitas de Agua o Cajitas del Seminario en el borde oriente de la ciudad. Este depósito para la distribución del agua había sido instalado en un lugar donde debido a su baja altura relativa, se veía disminuida la presión del agua proveniente del sector aledaño a la precordillera. En realidad, la cantidad de agua que llegaba a las Cajitas de Agua era mayor que el volumen que podía distribuirse por la cañería matriz que salía desde allí hacia la ciudad, simplemente por la poca presión existente en ese último lugar de distribución. De hecho, un sobrante del líquido en las Cajitas de Agua, que no lograba contener la cañería matriz que partía de allí, salía por un desagüe hacia una acequia cercana, incluso en períodos de escasez. Debido a la pérdida de presión derivada de ese error en el diseño técnico inicial del sistema, era imposible aumentar el suministro a la ciudad[110].

Frente a la falta de suficiente agua potable, la solución inmediata que se quiso acometer durante la gestión de Vicuña Mackenna, consistió en construir un depósito adicional en el punto de distribución, las Cajitas de Agua, para evitar la pérdida del agua sobrante que allí era desaguada. Esto no se implementó, pero de todos modos, habría sido inútil debido a la baja presión en este lugar de distribución del agua hacia la ciudad, ocasionada por el erróneo diseño inicial de ingeniería[111].

Historia-MacClure 09-8.indd 183 09-08-12 16:50

Entretanto, en otras ciudades y pueblos del país, el abastecimiento de agua desde fuentes alejadas de la ciudad también constituía un problema crítico en esos años. En Valparaíso, donde la población había crecido incluso con mayor rapidez que en Santiago, más que duplicándose entre 1850 y 1875, el proceso de destrucción arbórea realizado por los pobladores en las quebradas, había cegado las vertientes de agua y unos 700 aguadores constituían una de las principales vías de aprovisionamiento [112].

Las expectativas de mejorar el abastecimiento de agua en Valparaíso se hicieron más cercanas con un proyecto presentado por los ingenieros Jorge Lyon y J. Kammerer en 1876[113]. Los ingenieros estimaron el agua disponible en la ciudad en un promedio de 10 litros por habitante al día, proporcionados principalmente por aguateros, por debajo de los estándares considerados aceptables. De acuerdo con el diseño de los ingenieros, el volumen medio sería aumentado a 60 litros diarios por habitante, incluyendo agua para baños públicos, lavanderías, posadas, caballerizas, riego de jardines, plazas, calles y avenidas, establecimientos industriales, incendios y otros usos. El volumen promedio de agua disponible por habitante en Valparaíso era similar al que proporcionaban las cañerías de agua potable en Santiago, pero la cantidad proyectada por los ingenieros era varias veces superior a la de la capital. El agua sería extraída cerca de Viña del Mar, en El Salto, para ser conducida por una cañería matriz de fierro fundido de 9 kilómetros hasta Valparaíso.

El Intendente de Valparaíso declaró que la falta de agua era la principal causa de mortalidad en el puerto, principalmente entre los recién nacidos, respaldando el proyecto tendiente a obtener agua desde El Salto. Pronto, se inició la ejecución del proyecto, destacado por el Intendente como una iniciativa en comparación a la cual "ninguna otra puede representar para la ciudad mayor suma de beneficios"[114].

En Santiago, el volumen de agua al que accedía la población continuó siendo escaso, para un consumo incrementado por la ampliación de la red de cañerías de fierro y el aumento de los pi-

Historia-MacClure 09-8.indd 184 09-08-12 16:50

lones públicos. Pero se hizo difícil una mejoría de esa situación, debido a la escasez de recursos provocada por la crisis económica internacional a partir de 1876.

Carecer de agua pura abundante limitaba las posibilidades de beber agua sin bacterias y de mantener la limpieza, por parte de los habitantes de ciudades como Santiago y Valparaíso. Los propios niños afectados por infecciones intestinales eran particularmente infecciosos al excretar un gran número de organismos patógenos, de modo que otros niños y adultos podían servir como portadores. La falta de agua potable suficiente para la limpieza, especialmente de las manos, impedía interrumpir la transmisión fecal-oral de infecciones intestinales, diseminándose la contaminación fecal persona a persona[115]. Así, la escasa cantidad de agua potable disponible tenía un limitado efecto positivo sobre la salud de la población de la ciudad e incluso sobre los habitantes del área delimitada a la que fue ampliada en Santiago la red de cañerías y pilones públicos.

En cuanto al sector urbano en que se ejecutó la expansión de las cañerías de fierro, esta nueva infraestructura benefició a los habitantes de menores ingresos en barrios apartados del centro de la ciudad e incluso a los hogares de gañanes y mujeres que vivían en ranchos. Pero entre quienes vivían en estas chozas, muchos habitaban fuera del área definida para la expansión del agua pura y continuaron abasteciéndose de fuentes de agua más insalubre.

En la capital del país, la expansión de las cañerías de fierro no alcanzó la extensión planificada inicialmente, lo que restringió sus beneficios. Sobre todo, no fue enfrentada la barrera técnica en la infraestructura que distribuía el agua hacia las cañerías de la ciudad, lo que limitó el volumen de agua potable disponible para sus habitantes.

La carencia de agua potable en un volumen suficiente, en Santiago y en otras ciudades como Valparaíso, no mejoró significativamente las posibilidades de mantener la limpieza, interrumpir la transmisión de infecciones intestinales e impedir enfermedades que afectaban especialmente a los niños. Hubo un escaso mejoramiento en la protección de la salud de la población frente a esas

Historia-MacClure 09-8.indd 185 09-08-12 16:50

infecciones. Quienes quedaron librados a mayores riesgos fueron los más desprovistos del líquido, principalmente habitantes de los barrios donde se concentraba la población de menores recursos y en particular los niños que los habitaban.

Disposición de residuos

Junto al abastecimiento de agua, ciudades en rápido crecimiento en otros países habían mejorado sus condiciones sanitarias y disminuido la mortalidad a través de sistemas de eliminación de residuos de las áreas urbanas. Sin embargo, el plan de transformación de Santiago del Intendente Vicuña Mackenna no incluía enfrentar el problema de las aguas servidas. Sistemas de cloacas para las excretas se habían instalado en Hamburgo en 1844, en Londres entre 1854 y 1865, en París, ciudad modelo para las clases dominantes chilenas, entre 1837 y 1863, así como en otras ciudades[116].

En la vecina ciudad de Buenos Aires, había sido contratado un reconocido ingeniero inglés John Bateman, cuyo proyecto de abastecimiento de agua potable para la ciudad incluía un sistema de cloacas para las aguas servidas combinado con desagües para las aguas lluvias. El proyecto de Bateman y sus consultores técnicos asociados, aprobado por las autoridades argentinas en 1872, era al menos en algún grado conocido en Chile[117].

En el proyecto, el experimentado ingeniero Bateman sostenía que lo más importante desde el punto de vista de la "mejora sanitaria de la ciudad" era "conducir fuera de ella las aguas y desechos inmundos de los habitantes, de manera que se evite la acumulación cerca de sus habitaciones"[118]. Esto se encontraba completamente fuera de las aspiraciones de las autoridades chilenas, tanto a corto como a largo plazo.

Las bien informadas autoridades chilenas sin duda sabían de las reformas sanitarias que se habían desarrollado o estaban ejecutándose en ciudades como Buenos Aires. La alta mortalidad en San-

Historia-MacClure 09-8.indd 186 09-08-12 16:50

tiago no dependía solamente del abastecimiento de agua potable.

Factores influyentes sobre la tasa de mortalidad además del abastecimiento de agua potable, surgen de una comparación con la ciudad de Buenos Aires: su tasa de mortalidad era de 31 muertos por mil habitantes en 1855, casi la mitad de la de Santiago en ese mismo año, cuando ambas ciudades carecían de un sistema de cañerías de agua potable y contaban con una población de tamaño bastante similar[119]. Además, la permanencia de una alta tasa bruta de mortalidad en Santiago durante la década de 1870, incluso algo superior a las elevadas tasas de Londres y Viena a principios de siglo, antes de que allí se implementaran sistemas de agua potable y sanidad que redujeron la mortalidad, podría indicar que las causas del problema no se situaban exclusivamente en el abastecimiento de agua, del que ya se disponía en Santiago aunque fuera en forma limitada, sino que en parte residían en otras insuficientes condiciones sanitarias[120]. Más allá del agua, había otros problemas sanitarios causantes de la mortalidad en Santiago.

Antes del desarrollo de sus sistemas de agua potable y eliminación de residuos, las principales ciudades de Europa y Estados Unidos habían experimentado altas tasas de mortalidad, como Londres con 50 muertos cada mil habitantes y Viena con 60 por mil habitantes. En esas ciudades, a través del abastecimiento de agua y de las reformas sanitarias, se había logrado hacer descender la mortalidad hasta un estándar de alrededor de 25 muertos por mil habitantes en la década de 1870[121]. La mortalidad en Santiago no experimentó un descenso en esta década, más que duplicando la tasa de esas ciudades europeas y norteamericanas. En la ciudad, la mortalidad bruta se mantuvo en torno a la tasa promedio de 64,6 muertos por mil habitantes que dominó a todo el período entre 1850 y 1879, sin una atenuación de la mortalidad en la niñez ni en su estacionalidad veraniega. La explicación de las diferencias entre Santiago y otras ciudades se encontraba al menos en parte en el sistema de eliminación de residuos.

El sistema santiaguino para la disposición de los desechos humanos consistía principalmente en acequias de aguas corrientes,

Historia-MacClure 09-8.indd 187 09-08-12 16:50

zanjas cavadas en el terreno natural de ancho generalmente inferior a un metro, que recorrían las viviendas de la ciudad en su mayor parte a través de cauces descubiertos. Adicionalmente, se disponía de letrinas municipales en diversos puntos de la ciudad, pero solamente prestaban un servicio parcial y ocasional a los habitantes[122]. Por dentro del sitio ocupado por una vivienda, pasaba normalmente un canal interior, donde se depositaban las materias fecales. Además, se depositaban allí aguas sucias, restos de alimentos, excrementos de caballos e incluso a veces objetos sólidos. Estos canales recorrían tanto las viviendas como el interior de los hospitales, escuelas y otros establecimientos públicos. Se aprovechaba la abundancia de agua –no potable– de que se disponía y las pendientes naturales del terreno en que se encontraba establecida la ciudad. Decenas de puentes, así como acequias cubiertas en el centro de la ciudad, permitían el paso de las personas y vehículos por las calles[123].

En las propias viviendas más acomodadas del sector central de la ciudad, los "lugares secretos" tenían "salida a las acequias"[124]. Sin embargo, a diferencia de la mayor parte de la ciudad, los residentes de ese sector contaban con la ventaja de que las acequias encargadas de transportar los excrementos eran casi todas abovedadas.

Frente al sistema de acequias de Santiago, el Intendente Vicuña Mackenna adoptó una postura pasiva, a pesar de que ellas distaban del modelo ideal de París. Cuando asumió como Intendente, venía regresando de una prolongada estadía en esa ciudad europea. De allí provenían muchas de sus ideas urbanísticas tendientes a "la transformación de Santiago en el París de América"[125]. Tenía un conocimiento práctico del funcionamiento tanto del sistema de agua potable como de cloacas de París y había experimentado personalmente el mejoramiento de estos sistemas desde su primera estadía en la ciudad luz a principios de la década de 1850. Su discurso proyectual referido a la transformación de Santiago, apuntaba a la construcción de un mundo distinto al existente[126]. Pero de ese mundo no formaba parte el sistema sanitario de eliminación de residuos.

Historia-MacClure 09-8.indd 188 09-08-12 16:50

El sistema de acequias de Santiago, establecido desde la época colonial, seguramente no provocaba complicaciones mayores cuando la densidad poblacional era baja, como todavía ocurría con este tipo de canales en pueblos de diversas provincias. Pero la población de la ciudad se elevó rápidamente, de 100 mil habitantes en 1850 a 176 mil en 1875[127]. La concentración de las clases altas en las principales ciudades del país, el aumento de su poder de compra, y su demanda de bienes y servicios de consumo, atrajeron a inmigrantes provenientes de pueblos pequeños en zonas rurales, donde el empleo agrícola se encontraba estancado, hacia ocupaciones ocasionales en un mercado urbano de consumo relativamente pequeño en comparación a la amplia masa de trabajadores semiempleados, mientras una gran parte de la población del país permanecía vinculada a trabajos de temporada en la agricultura[128]. Al haberse densificado de ese modo la ciudad, surgían crecientes problemas en su interior y el funcionamiento del sistema de acequias era uno de ellos, con serias consecuencias sobre la salud de la población.

Los gañanes o peones que inmigraban desde el campo o los pueblos a ocupaciones ocasionales y se establecían precariamente en ranchos en la ciudad; experimentaban allí uno de los problemas sociales de fondo en la época. El Intendente Vicuña Mackenna intentó controlar algunas manifestaciones urbanas de ese proceso, como la expansión de los ranchos, pero la forma en que crecía la ciudad iba a toda marcha y era en los hechos irreversible[129]. El problema sanitario más agudo no estaba, como creía Vicuña Mackenna, en esas chozas en sí mismas, que el Intendente declaraba necesario reemplazar por construcciones de mejor calidad, sino en la elevada mortalidad provocada por las condiciones ambientales de la ciudad, que afectaban duramente a los sectores más pobres.

El problema de la infraestructura de acequias de Santiago era ante todo técnico. Siendo esencial al sistema de acequias preservar un flujo suficientemente abundante y rápido de las aguas corrientes, esto frecuentemente no se lograba a pesar de la escorrentía facilitada por las pendientes naturales. Su recorrido no era recto,

Historia-MacClure 09-8.indd 189 09-08-12 16:50

pues para permitir su aprovechamiento en el interior de los sitios ocupados por las diversas viviendas, la corriente de agua seguía trayectorias curvas, de escasa pendiente y a niveles que variaban, una trayectoria tortuosa que se había acentuado con el poblamiento y densificación de la ciudad. Como efecto de ello, la corriente se veía obstruida en los recodos por la acumulación de materias orgánicas o sólidas e incluso por barro y arena. Estos tacos represaban las aguas y provocaban su desborde. Con frecuencia diaria, casi en todos los barrios había un aniego o desborde, inundando el sitio interior de las viviendas y las calles. Como a este sistema de acequias se arrojaban desperdicios humanos y otros desechos, los desbordes dejaban "repartidas por doquier las masas infestas que apestan el aire"[130].

Los aniegos se producían incluso en el sector de viviendas más acomodadas del centro de la ciudad cuyas acequias eran cubiertas, pero donde con frecuencia los desperdicios también obstaculizaban la circulación del agua[131]. En todo caso, además de disponer de acequias cubiertas, ese sector contaba con la ventaja de que habían sido niveladas, es decir, se habían ejecutado trabajos tendientes a mejorar su cauce, a diferencia de la mayor parte de las acequias de Santiago.

A la inversa de los aniegos, cuando escaseaba el agua en muchas o algunas de las acequias de la ciudad, estas se convertían en "foco eterno de pestilenciales emanaciones"[132]. En estas ocasiones, las materias fecales, posiblemente infectadas y casi con seguridad si la acequia pasaba por una vivienda donde habitaban niños con diarrea o por un hospital, quedaban expuestas de modo análogo a lo que típicamente ocurría como resultado de las inundaciones.

Cuando se producían las habituales inundaciones o bien para prevenirlas en el sitio ocupado por la vivienda, se realizaba una limpia de la acequia, consistente en extraer el cieno y otros materiales acumulados, provenientes de los excrementos y desechos arrojados. El material extraído se depositaba en el suelo desnudo en las afueras de la vivienda, a la espera de que fuera retirado por los carretones municipales de recolección de basura. Los "monto-

Historia-MacClure 09-8.indd 190 09-08-12 16:50

nes olorosos" permanecían durante horas y a veces días a la espera de ser retirados por los carretones de aseo, insuficientes para la labor que debían acometer y con menor presencia en los sectores pobres más alejados, como veremos enseguida. Esto facilitaba el acceso a ellos por parte de perros y moscas, que actuaban como portadores del material infectado.

El problema sanitario causado por los aniegos y limpias de acequias, residía en el contacto directo con materias contaminadas por heces humanas infectadas, por parte de las personas y animales domésticos como los perros, así como también, de modo indirecto, a través de las moscas. Las materias acarreadas por las acequias, la basura, los excrementos producidos por la utilización de centenares de caballos en el transporte y de vacas para el abastecimiento de leche en las mañanas, favorecían el desarrollo de una población de moscas en la ciudad y su papel como portadoras de infecciones intestinales. El Intendente Vicuña Mackenna, siguiendo prácticas y normas anteriores a su gestión, autorizó la venta de leche incluso en el sector central de Santiago y parte de los vendedores de leche se situaban en la principal avenida de la ciudad, la Alameda de las Delicias[133]. La mosca es un modo particularmente eficiente de transmisión de enfermedades diarreicas y las condiciones ambientales de la ciudad facilitaban su rol como vectores para la transmisión de patógenos a los alimentos, contaminándolos con materia fecal infectada. La temporada de las moscas, con las mayores temperaturas hacia el verano, presumiblemente agudizaba su papel como portadoras de infecciones intestinales, causando un incremento en la mortalidad infantil[134].

Los desbordes de las acequias y las inundaciones eran motivo de conflictos, en búsqueda de responsables en el vecindario. Por otro lado, una acequia que se encontraba sin circulación del agua o desviado el líquido hacia otra acequia, también era fuente de conflicto, pues después de algunos días tenía como consecuencia "el mal olor que se siente en esa cuadra, en especial en el interior de las casas", lo que era considerado "peligrosísimo para la salubridad pública"[135].

Historia-MacClure 09-8.indd 191 09-08-12 16:50

Adicionalmente, no puede descartarse que en la década de 1870, en las áreas más desprovistas de agua potable proporcionada por las pilas conectadas a la red de agua pura, continuara utilizándose el agua de las acequias al menos en parte u ocasionalmente para labores en el hogar, como el lavado, el riego de jardines, la preparación de alimentos e incluso para la bebida, como había observado un médico a fines de la década de 1850, incrementándose así la probabilidad de contraer infecciones intestinales[136].

Frente a la frágil infraestructura de acequias, su adecuado funcionamiento estaba a cargo de un servicio de aseo municipal, la policía de aseo. Pero esta tenía serias insuficiencias. El servicio de aseo operaba básicamente a través del empleo de 80 carretones y su personal, encargados de extraer basura de las viviendas, barrer tierra y polvo de las calles, así como efectuar "limpias" de acequias y retirar en los mismos vehículos el material extraído[137]. Los carretones contaban con un amplio cajón de madera abierto en su parte superior, que cuando se colmaba desparramaba parte del material en el trayecto hasta el basural donde se depositaba la basura. De acuerdo a estimaciones del jefe de la policía de aseo, los carretones disponibles eran insuficientes, pues para efectuar un servicio adecuado, se requerían 210 carretones más que los 80 existentes, hasta completar 322 vehículos.

Para la actividad de los carretones, la ciudad se encontraba dividida en varias secciones, entre las cuales la primera correspondía al sector central donde habitaban muchos de los más acomodados en unas 221 casas y donde se situaban unas 500 de las principales tiendas o establecimientos comerciales[138]. Contaban con la ventaja de que los carretones pasaban diariamente, mientras en las demás secciones solo lo hacían dos veces a la semana, según el jefe de la policía de aseo. Además, en ese sector central se concentraban 30 carretones, mientras los restantes 50 se focalizaban cada día de la semana en una de las otras secciones de la ciudad. La proporción de viviendas atendidas por cada carretón era bastante inferior en los demás sectores. De acuerdo con las estimaciones del jefe de la policía de aseo, era necesario duplicar la cantidad de carretones en

Historia-MacClure 09-8.indd 192 09-08-12 16:50

el sector central, pero se requería una todavía mayor dotación en el resto de las secciones, quintuplicando allí los carretones, lo cual constituía un indicio adicional de su situación marcadamente deficitaria. El servicio prestado por los escasos carretones, fuertemente concentrado en el sector central integrado por las subdelegaciones Santa Lucía, Teatro Municipal y Comercio, era particularmente insuficiente en los barrios con más habitantes en la ciudad, como se puede apreciar en el anterior Mapa 2.2 *Habitantes por barrios (subdelegaciones) de Santiago en 1875*.

De un modo aun más radical, simplemente no formaban parte del área atendida por el servicio de aseo gran parte de los arrabales, barrios alejados del sector central donde predominaban las viviendas más pobres, principalmente ranchos, como las poblaciones de Ovalle o Arenal en el sector noroeste de la ciudad, los ranchos de la calle Mapocho, muchas callejuelas más allá del Canal San Miguel hacia el populoso sur de la ciudad y el barrio Llanito de Portales. La mayor parte de esos sectores excluidos del servicio municipal se encontraban al interior del Camino de Cintura presentado anteriormente en el Mapa 2.1 *Ampliación del agua potable en Santiago entre 1872 y 1875*.

Claramente, el servicio de aseo proporcionado por los carretones era insuficiente y además, se desarrollaba de modo socialmente desigual e incluso excluyente de algunos sectores urbanos. Esto último posiblemente tenía consecuencias también desiguales en el contacto de los niños con los portadores de las infecciones intestinales.

Cuando el Intendente Benjamín Vicuña Mackenna asumió su cargo, se encontró no solo con la fragilidad de la infraestructura de acequias de Santiago, sino con las insuficiencias del servicio de aseo municipal encargado de mantenerlas en funcionamiento. Su gestión se orientó a introducir mejorías en el sistema de acequias y en los carretones de la policía de aseo, para lo cual impulsó un conjunto de medidas.

Frente a la situación del sistema de acequias, durante la gestión del Intendente Vicuña Mackenna, la Municipalidad se concentró fuertemente en los principales canales colectores, donde los

Historia-MacClure 09-8.indd 193 09-08-12 16:50

problemas eran de mayor escala, principalmente en la limpieza del canal de Negrete –hacia donde confluían las acequias del centro de la ciudad– y en el mejoramiento de los desagües sobre el canal de San Miguel, al sur de la ciudad[139]. Esto mitigaba el problema de la disposición de las excretas humanas, beneficiando a los populosos barrios del oeste –como Yungay– y del sur de la ciudad, pero se trataba de labores de mantención y mejoramiento que no solucionaban el problema permanente que aquejaba a la mayor parte de Santiago.

Un proyecto de ordenanza propuesto por el Intendente Vicuña Mackenna, tendiente a disminuir los bloqueos en las acequias que provocaban inundaciones de aguas negras, fue rechazado por el consejo municipal debido al costo que ello impondría a los vecinos[140]. Medidas de este tipo habrían disminuido el acceso de las moscas a las excretas, entre otros resultados favorables a la sanidad de la ciudad.

Por otro lado, haciéndose cargo del problema sanitario provocado por las "limpias" de acequias, el Intendente Vicuña Mackenna instruyó al encargado municipal del aseo "que en las limpias de acequias no queden los residuos en las calles, infectando el ambiente más tiempo que el estrictamente necesario"[141]. El Intendente buscaba mitigar un problema ambiental que consideraba inevitable.

El Intendente Vicuña Mackenna enfrentó también las insuficientes capacidades del servicio municipal de aseo para desarrollar su labor, a través de los carretones que debían recoger no solamente el material en descomposición retirado de la limpia de las acequias, sino también las basuras depositadas en el exterior de las viviendas, así como la tierra y el polvo barridos de la calle. Vicuña Mackenna diagnosticó que el servicio municipal de aseo era uno de los problemas que debían enfrentarse en su plan de transformación de Santiago, pues el desaseo era tal que "estamos viviendo en una inmensa aldea sobre cuyo frontispicio se ha puesto con letras fascinadoras el nombre de *capital de la República*"[142]. Además, como se atribuían causas genéricas a las enfermedades contagiosas, enfatizándose en los miasmas atmosféricos y pútridos, las recomendaciones de los

Historia-MacClure 09-8.indd 194 09-08-12 16:50

médicos frente a la gran epidemia de viruela de 1872 incluían la higiene a través de la limpieza de las calles y la extracción de basura, lo que hacía prioritario mejorar el servicio de aseo, una política acogida y asumida por el Intendente.

La medida principal respecto del servicio municipal de aseo, consistió en el aumento de los carretones recolectores. De acuerdo con instrucciones del Intendente Vicuña Mackenna, se incrementaron los 80 carretones disponibles, incorporando también mulas adicionales, alcanzando así una dotación total de 130 carretones[143]. Esta medida, al reducir la disponibilidad de basura y materias extraídas de la limpia de acequias cerca de las viviendas, potencialmente podía ayudar a disminuir el alimento de las moscas y el contacto con materias infectadas. A pesar de la atención del Intendente al problema, se trató de una solución parcial, pues se requería un número todavía mayor de carretones, un total de 322 según insistió el encargado de la policía de aseo[144].

El Intendente Vicuña Mackenna también enfrentó el problema de los depósitos de residuos utilizados por la policía de aseo. Los desechos eran arrojados en basurales situados en lugares no demasiado lejanos de las viviendas. Estos basurales eran frecuentados por perros, los cuales son sindicados como portadores de algunas de las infecciones intestinales[145]. A trescientos metros de la plaza central de la ciudad, funcionaba uno de estos basurales, que fue reemplazado por el Mercado Central, una moderna estructura de fierro inaugurada durante la administración de Vicuña Mackenna. La eliminación de ese depósito de basura podía contribuir así a disminuir las posibilidades de infección en algunos barrios de la ciudad, pero el manejo de los depósitos de basura era menos efectivo a nivel de la ciudad en su conjunto. Otros dos de los principales depósitos de basura se encontraban a corta distancia de barrios densamente poblados[146].

En definitiva, la política del Intendente Vicuña Mackenna logró mejoramientos en las capacidades del servicio de aseo de la ciudad de Santiago y en su eficacia, a través de más carretones y un mayor control de los lugares donde estos depositaban los residuos,

Historia-MacClure 09-8.indd 195 09-08-12 16:50

además de algunas mejoras en los principales canales recolectores de las acequias. Sin embargo, las medidas impulsadas fueron parciales y en especial insuficientes respecto del precario y desigual funcionamiento del sistema de acequias, sin propender a un cambio de fondo como en Buenos Aires.

El sistema de manejo de los residuos en la capital del país, con sus acequias de aguas corrientes, conformaba un modelo semejante al de otras ciudades y pueblos de Chile[147]. En San Bernardo, los habitantes extraían su agua de beber de acequias que funcionaban al mismo tiempo como cloacas. En Curicó, restos de animales muertos flotaban en las acequias abiertas que recorrían el pueblo. En Chillán, los habitantes consumían agua extraída de canales de regadío que también servían como cloacas y se opinaba que era "una de las ciudades con peores condiciones higiénicas" en el país.

Había una variante de ese modelo en Valparaíso, que a diferencia de Santiago, era una ciudad sin aguas corrientes, donde "es proverbial el mal olor que en ciertas horas hay"[148]. De acuerdo con un informe de la Comisión de Beneficencia de la ciudad, las aguas inmundas eran arrojadas de la casa a la calle en toda la población, incluyendo las utilizadas en la cocina y el lavado de ropa, "reuniéndose a ellas las que salen igualmente fermentadas y borrosas de varios establecimientos industriales". En las cercanías del principal mercado de alimentos de la ciudad, existía "ese gran depósito de inmundicias y lodazales de aguas podridas que inundan al Cardonal y calles adyacentes, en cuyo centro está la Recova más abastecida y concurrida de Valparaíso". De todo ello se desprendía el "aire impuro, deletéreo" que afectaba a la ciudad[149]. Frente a esto, las autoridades impulsaron la recolección de basuras de los cerros e intentaron evitar que los vecinos continuaran arrojándolas a las quebradas y además realizaron limpiezas de los cauces de aguas, pero con resultados insuficientes en un puerto que crecía aceleradamente[150].

En Santiago, el efecto combinado de la escasez de agua potable y del sistema de canales abiertos para las deposiciones humanas, así como el modo de manejo de la basura, actuaron como causan-

Historia-MacClure 09-8.indd 196 09-08-12 16:50

tes de infecciones intestinales que afectaron de modo agudo a los niños. El agua de las pilas públicas, de las que se pudo abastecer una amplia parte de la población desde la década de 1870, no disminuyó la mortalidad general ni la mortalidad entre los niños. Por un lado, el volumen limitado de agua potable en la ciudad y las distancias de acceso al agua de las pilas públicas, facilitaban el contacto con organismos patógenos, al dificultar la disponibilidad de agua pura para mantener la limpieza personal, especialmente de las manos. Por otro lado, los organismos patógenos eran dispersados en el ambiente a través del sistema de acequias que operaban como cloacas abiertas, con sus frecuentes desbordamientos y con las limpias de sus contenidos para mantenerlas en funcionamiento. Esto aumentaba el nivel de presencia de los organismos patógenos, facilitaba la acción de diversos portadores de las infecciones y finalmente incrementaba las posibilidades de contacto con la infección por parte de la población.

En un ambiente con elevada presencia de heces humanas que contenían gérmenes infecciosos y donde se disponía de pocas facilidades para el lavado de las manos, surgían múltiples posibilidades de contagio. Por ejemplo, a través de alimentos preparados manualmente, como los helados elaborados con nieve de la cordillera y múltiples sabores, que eran consumidos "en todas las estaciones y por todas las clases […]"[151]. La contaminación del abastecimiento de alimentos del hogar también podía operar como un modo de transmisión de infecciones.

A causa de esa combinación de factores adversos, la escasa atención prestada al sistema de acequias en Santiago y otras ciudades, que operaba para la evacuación de las aguas servidas desde las viviendas, tuvo efectos negativos. Influyó que, a pesar del mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua potable, especialmente durante la gestión del Intendente Vicuña Mackenna entre 1872 y 1875, la tasa de mortalidad no disminuyó.

En la cercana ciudad de Buenos Aires, desde 1869 se contaba con un abastecimiento de agua potable que en 1875 proporcionaba volúmenes de agua superiores al sistema de Santiago. Sin

Historia-MacClure 09-8.indd 197 09-08-12 16:50

embargo, las aguas servidas de cada vivienda continuaban siendo arrojadas a pozos negros de letrinas y a pozos resumideros, muchas veces confeccionados de modo precario[152]. En contraste con el sistema de acequias en Santiago, en Buenos Aires los residuos quedaban depositados en las letrinas y resumideros próximos a la vivienda, procedimiento duramente criticado por el ingeniero Batelman, que debía ser reemplazado por el sistema de cloacas proyectado.

La decisión de ampliar el abastecimiento de agua potable en Buenos Aires, proyectándolo no solo a la población existente sino a su crecimiento estimado de acuerdo con el proyecto de Bateman, acometiendo además la instalación de un sistema de cloacas, había sido aguijoneada por la exposición del puerto a la amenaza de epidemias provenientes del exterior. Pero también era resultado de su impulso por parte de las autoridades tanto provinciales como nacionales, en particular del doctor Guillermo Rawson, médico salubrista, Ministro del Interior del Presidente Bartolomé Mitre entre 1862 y 1868, y del sucesor de este último a partir de 1868, el Presidente Sarmiento. El propio doctor Rawson escribió a un colega de Valparaíso que el sistema de letrinas y sumideros utilizado en este puerto para las aguas servidas era inadecuado, porque las corrientes subterráneas las conducían en diversas direcciones incluyendo los pozos de agua para beber o en el mejor de los casos eran evacuadas en vasijas que se derramaban al mar quedando depositadas en el borde costero[153]. Para evitar esa contaminación, la evacuación de las aguas servidas debía ejecutarse con toneles que las arrojaran a larga distancia de la ciudad, como se hacía en Buenos Aires. La solución más eficiente, aconsejó, era la construcción de cloacas subterráneas impermeables, con una provisión de agua abundante, como en Londres y en el proyecto que se estaba impulsando en Buenos Aires, para lo cual Valparaíso contaba con declives naturales que facilitarían el flujo de las aguas servidas por simple gravitación. Según el doctor Rawson, esa solución era "una obra digna de emprenderse por un pueblo civilizado". Además del régimen republicano y de la educación, la civilización se ataba a los sistemas sanitarios, pero en las ciudades chilenas no se tuvo acceso a los

Historia-MacClure 09-8.indd 198 09-08-12 16:50

conocimientos técnicos necesarios, ni hubo disposición política y social para las inversiones requeridas.

En Chile, la transferencia de conocimientos técnicos desde los países capitalistas más avanzados a través de la Universidad, había sido escasa en el área de la ingeniería civil en comparación a la medicina y otras disciplinas, como se manifestó en las insuficiencias técnicas de los proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones sanitarias. En Buenos Aires, en cambio, el gobierno contrató directamente, sin otra mediación institucional, los servicios de ingeniería que le permitieron importar una tecnología avanzada de infraestructura sanitaria. En el caso chileno, estaba más al alcance de la mano y parecía menos costoso importar conocimientos aplicables a las políticas públicas que producirlos internamente, como se hizo respecto de ingenieros y tecnologías para los ferrocarriles y en la medicina a través de la contratación de médicos extranjeros. Pero no siempre se siguió ese camino para la transferencia de conocimientos, favoreciéndose una tecnología sanitaria producida localmente.

Los componentes y la magnitud del proyecto de infraestructura de agua potable en Santiago fueron bastante más modestos que en Buenos Aires. En comparación a dicha ciudad, el proyecto de ampliación del agua potable del Intendente Vicuña Mackenna fue de pequeña escala a pesar del importante gasto de inversión efectuado y no enfrentó el problema crítico del sistema de eliminación de residuos a través de acequias. Había una menor voluntad política y social por asumir el desafío de mejorar las condiciones sanitarias, cuyos efectos sociales se hicieron sentir en las infecciones intestinales y la tasa de mortalidad urbana.

Conclusiones

Las decisiones políticas relativas al agua y los sistemas sanitarios no fueron consideradas un asunto relevante en la historia política de

Historia-MacClure 09-8.indd 199 09-08-12 16:50

Chile por parte de historiadores conservadores, ni por historiadores de otras tendencias, hasta que aparecieron como un tema de la historia social, señalándose los problemas que en ese ámbito afectaron las condiciones de vida de los sectores populares urbanos. Como hemos visto, las causas de la mortalidad en las principales ciudades del país, dependieron fuertemente de políticas públicas favorables o desfavorables al mejoramiento del abastecimiento de agua y las condiciones sanitarias.

Las fluctuaciones de la tasa de mortalidad en las diversas estaciones del año, nos han permitido observar una fuerte incidencia de las infecciones intestinales, especialmente entre los niños, para quienes estas eran una de las principales causas de muerte.

Teniendo como referencia los mejoramientos en ciudades de otros países, fueron principalmente autoridades políticas quienes establecieron un vínculo más directo entre la mortalidad y las condiciones sanitarias, particularmente la disponibilidad de agua potable.

El proceso de desarrollo del sistema de agua potable no se circunscribió exclusivamente a la elite en el poder y a sus intereses económicos, a sus alianzas internas, al juego de intereses e ideas tendientes al reemplazo de un grupo dirigente por otro, ni a las polarizaciones político-ideológicas al interior de aquella. En su impulso inicial ejercieron un papel relevante los diagnósticos sobre la mortalidad urbana y los ejemplos de ciudades en otros países. En el diseño e implementación del sistema de agua potable incidieron los intereses privados en la administración de la empresa en su fase inicial, las demandas de la población, la búsqueda de mejorar la infraestructura pero también los errores técnicos en su diseño, los intereses de propietarios de terrenos para viviendas populares, la composición social del electorado en la ciudad, el involucramiento de diversos barrios ante la oferta de expansión del abastecimiento de agua por parte de Vicuña Mackenna. La implementación del proyecto de ampliación del agua potable, al incluir a sectores medios y populares, fue en la práctica no solamente un proceso de arriba hacia abajo, sino que la forma en que se desarrolló el sistema surgió también de abajo hacia arriba.

Historia-MacClure 09-8.indd 200 09-08-12 16:50

La expansión del sistema de agua potable benefició a un amplio sector de artesanos calificados, comerciantes, oficinistas y profesionales, con presencia al menos formal en el electorado de la ciudad. De este modo, la ampliación del agua potable no correspondió meramente a un modelo dicotómico de toma de decisiones, una elite decidiendo respecto de una masa, sino que en ello se vieron involucrados actores heterogéneos.

Así, en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación del sistema de agua potable, surgieron algunas oportunidades favorables para revertir las precarias condiciones sanitarias existentes e interrumpir la transmisión de los gérmenes causantes de infecciones intestinales. Sin embargo, esas oportunidades no se concretaron plenamente.

La explicación de lo ocurrido no residió en el crecimiento económico del país, cuya economía se había expandido y al menos parte de la sociedad disfrutaba, al inicio de la gestión del Intendente Vicuña Mackenna, de la prosperidad derivada del incremento de las exportaciones mineras. En Santiago, las insuficiencias en el mejoramiento de las condiciones sanitarias obedecieron a un conjunto de causas más específicas, relacionadas con decisiones sobre la cobertura del sistema de cañerías, errores técnicos en la infraestructura de abastecimiento de agua para la ciudad y la mantención del inadecuado sistema de eliminación de residuos. En Valparaíso, los factores causales fueron particulares a las características de ese puerto, pero del mismo tipo.

Lo ocurrido con las condiciones sanitarias urbanas fue parte de un proceso histórico en que se entremezclaron autoridades políticas, actores fuera de la elite en el poder y diversos factores entre los que se incluyeron fallas más allá de la disponibilidad de cañerías de agua potable. Ese proceso histórico provocó como resultado un exceso de muertes entre los habitantes de la ciudad, incluyendo niños.

La principal conclusión que surge de la indagación sobre los resultados de las políticas aplicadas consiste en que la persistencia de las frecuentes infecciones intestinales, y la consiguiente alta mortalidad se debió en medida importante a que a la escasa cantidad de

Historia-MacClure 09-8.indd 201 09-08-12 16:50

agua potable disponible se sumó una política pasiva frente a un sistema de disposición de residuos cuya eficacia era extremadamente baja en una ciudad que había experimentado un fuerte crecimiento. Cada año fallecieron unos diez mil habitantes de Santiago durante la década de 1870, en parte importante niños pequeños, muchos de los cuales se vieron precipitados a la muerte por la insuficiencia de los servicios públicos de agua potable y de disposición de residuos. Con las condiciones sanitarias existentes, como sostuvo un médico pocos años después, lo sorprendente era que las enfermedades no alcanzaran proporciones todavía mayores[154].

Las infecciones intestinales que se manifestaron en las altas tasas de mortalidad y la insuficiencia de las políticas adoptadas que podrían haberlas atenuado, tuvieron consecuencias sobre la vida de la sociedad. Algunas de esas consecuencias fueron obvias y de sentido común. Para los niños, los problemas de salud quebrantaron sus posibilidades de aprendizaje, de educación formal y de desarrollo en general. Los adultos vieron afectadas sus posibilidades de producir bienes y servicios para generar ingresos. La vida del hogar en su conjunto se veía perjudicada por la enfermedad de uno de sus integrantes. Si el enfermo era un adulto que percibía ingresos, ello amenazaba las posibilidades de desarrollo de todos los integrantes del hogar. Si la enfermedad afectaba a un niño, era necesario cuidarlo y acompañarlo durante su enfermedad, un rol normalmente desempeñado por mujeres. La muerte de un integrante del hogar tenía un costo afectivo y golpeaba también a los recursos del hogar, dependiendo de la edad, el sexo y la ocupación de la persona si esta trabajaba. Todos estos daños podían percibirse intuitivamente, acarreando un perjuicio al bienestar de las personas y a los recursos para la subsistencia del hogar.

Los problemas en las condiciones sanitarias disminuyeron el "capital humano" de las personas, de los hogares y de la sociedad. Para la mayoría de la población urbana, las insuficiencias en el enfrentamiento de los problemas sanitarios, junto con acarrear dolor humano, reducían sus capacidades inmediatas o futuras de generación de recursos, quedando así en una posición social más

Historia-MacClure 09-8.indd 202 09-08-12 16:50

desventajosa. Debido a que las infecciones intestinales eran causa de mortalidad predominantemente en los niños más pequeños, no disminuían en forma directa e inmediata el "capital humano" de la sociedad, a diferencia de lo que ocurría en mayor grado con la viruela, que según vimos en el capítulo anterior, prevalecía como fuente de mortalidad en grupos de más edad, incluyendo jóvenes en edad laboral. El efecto de las malas condiciones sanitarias en el proceso de acumulación de "capital humano" era más lento, a un plazo de diez o quince años, cuando esos niños muertos hubieran estado en edad de trabajar en beneficio de su hogar.

La escasa atención prestada a los sistemas sanitarios de agua y de disposición de residuos para atenuar las infecciones intestinales, perjudicó a quienes estaban más desprovistos de recursos productivos, sin aminorar la concentración de la riqueza y de los ingresos. En contraste, los habitantes más acomodados de los barrios centrales, lograron mejores condiciones en cuanto a sistemas de agua potable, acequias cubiertas y extracción de basuras. La política de no desarrollar sistemas eficaces como los que estaban en funcionamiento o implementándose en ciudades de otros países, al afectar de modo especialmente negativo a los más carentes de recursos, en los hechos acentuó su distribución desigual, reforzando así la inequidad social.

Historia-MacClure 09-8.indd 203 09-08-12 16:50

Notas

[1] Arnold Bauer. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*. Santiago, Andrés Bello, 1994, p. 105. José Bengoa. *El poder y la subordinación. Historia social de la agricultura chilena*, Santiago, Ediciones Sur, vol. 1, 1988. Ann Johnson. *Internal migration in Chile to 1920: its relation to the labor market, agricultural growth and urbanization*, op. cit., pp. 394-417.

[2] Robert Woods, Andrew Hinde. "Mortality in Victorian England: models and patterns." *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, Nº 1. (Summer, 1987), pp. 27-54. Xavier Cussó, Roser Nicolau. "La mortalidad antes de entrar en la vida activa en España. Comparaciones regionales e internacionales, 1860-1960." *Revista de historia económica*, año XVIII, otoño-invierno 2000, N° 3, pp. 525-551. Henry Lancaster. *Expectations of life: a study in the demography statistics, and history of world mortality*. New York, Springer-Verlag, 1990.

[3] Abdón Cifuentes. "Mortalidad en Santiago", op. cit., pp. 694-695.

[4] George Rosen. A history of public health, op. cit., pp. 209-240.

[5] La tasa bruta de mortalidad, aunque constituye una medida bastante gruesa, es a menudo la única información disponible en estudios acerca de tiempos pasados: Henry Lancaster. *Expectations of life: a study in the demography statistics, and history of world mortality*, op.cit. Los datos sobre muertos, originados en los reportes mensuales y anuales del cementerio de Santiago, como explicamos en el capítulo anterior, fueron publicados en fuentes oficiales (*Anuario estadístico*, Ministerio del Interior) y en diversos periódicos, principalmente *El ferrocarril* y *El Mercurio* (Valparaíso). Se carece de datos para el período 1858 a 1862. Respecto de la población, se considera la tasa anual de crecimiento intercensal en la ciudad de Santiago. A modo de referencia, en el año 2005 se registraron en Chile 86.102 defunciones, lo que representa una tasa bruta de mortalidad de 5,3 por cada mil habitantes (Estadísticas vitales INE, www.ine.cl, diciembre 2008), de manera que la mortalidad en la ciudad de Santiago durante la época estudiada era unas 10 veces superior a la actual.

[6] En las ciudades indicadas, la tasa bruta de mortalidad oscilaba alrededor de 20 a 30 por mil, hacia fines de la década de 1870. Allen Daley, B. Benjamin. "London as a case study". *Population studies*, Vol. 17, Nº 3, Mar. 1964, pp. 249-262. Adna Ferrin Weber. *The growth of cities in the nineteenth century. A study in statistics*. Ithaca-New York, Cornell University Press, 1965. Stephen J. Kunitz. "Speculations on the European mortality decline". *The economic history review*, New Series, Vol. 36, Nº 3., Aug. 1983, pp. 349-364. Ernesto Maeder, Ramón Gutiérrez et al. *Agua y saneamiento en Buenos Aires, 1580-1930. Riqueza y singularidad de un patrimonio*. Buenos Aires, Aguas Argentinas, 1999. Brian Mitchell. *International historical statistics: Europe 1750-1993*, London, McMillan, 4 ed., 1998.

[7] La tasa de mortalidad en la ciudad de Madrid se estimaba en 40 a 44 por mil habitantes, unos 20 puntos por debajo de la tasa bruta de la ciudad de Santiago. Pablo de Alzola. "El problema sanitario". *Revista de obras públicas*. Madrid, 1886, 34, tomo IV, N° 22, pp. 361-362. De modo similar a Madrid, en las mayores ciudades y pueblos de España, la mortalidad anual más frecuente variaba entre 30 y 40 por mil habitantes: Pedro García.

Historia-MacClure 09-8.indd 204 09-08-12 16:50

"Saneamiento de las poblaciones". *Revista de obras públicas*. Madrid, 1886, 34, tomo IV, N° 9, p. 145.

[8] Cálculos del doctor Adolfo Murillo, para entonces un reconocido médico salubrista, utilizando datos del Cementerio General de Santiago y una estimación de la población urbana, de modo similar a nuestra metodología. Adolfo Murillo. *La mortalidad en Santiago*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1899, pp. 8-9. Ver también: Adolfo Murillo. *La mortalidad urbana en Chile*. Santiago, Imprenta Roma, 1896, pp. 10-11. A las sepultaciones en el Cementerio General se podría agregar un pequeño número de entierros que se habían comenzado a efectuar en el Cementerio Católico en la década de 1890, de acuerdo con cifras de Marco Antonio León. "¿'Una ciudad de muertos'? Consideraciones sobre la mortalidad en Santiago de Chile, 1883–1932", op. cit., p. 186. Desde fuera del mundo de la medicina, un ingeniero también estimó la mortalidad en la ciudad en torno a 50 por mil habitantes a principios de la década de 1890, una cifra semejante a la del doctor Murillo: Valentín Martínez. *Proyecto de desagüe para la zona central de Santiago*. Santiago, Imprenta Gutemberg, 1893.

[9] Francisco Muñoz. *La mortalidad en Chile, 1865-1940: tendencias, niveles y estructura*. Belo Horizonte, ABEP, Congresso sobre Historia da Populacao da America Latina, 1989, p. 6. Las tasas utilizadas por Muñoz tienen su origen en McCaa y Mamalakis: Robert McCaa. "Chilean social and demographic history sources, issues and methods". *Latin American Research Review*, Texas, 13, 2, 1978. Robert McCaa. *Marriage and fertility in Chile. Demographic turning points in the Petorca Valley, 1840-1976*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1983, pp. 120-121. Markos Mamalakis. *Historical statistics of Chile. Demography and labor force*. Vol. 2. Westport-London, Greenwood Press, 1980, p. 37. En Chile, durante el período 1860 a 1879, la tasa promedio fue también de 27,5 por mil según las cifras de similar origen, publicadas en Brian Mitchell. *International historical statistics: the Americas 1750-1993*, London, McMillan, 4 ed., 1998, p. 78.

[10] Tasa media de mortalidad bruta en siete años entre 1858 y 1879, considerando las tasas de crecimiento intercensal de la población en el Departamento (municipio) de Valparaíso y los sepultados de acuerdo con los reportes de los cementerios de la ciudad, publicados en el *Anuario estadístico*, *Memorias Intendente Valparaíso*, *El Mercurio* de Valparaíso o disponibles en Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 407 y 608.

[11] Enterrados en cementerios de Concepción y Talcahuano: *Anuario estadístico* 1848-1858, *entrega segunda*; población según censos de 1854 y 1865. Comparativamente, partir de datos similares, podemos presumir que en ciudades de tamaño intermedio como Talca y Chillán, se registraron elevadas tasas de mortalidad.

[12] Richard Smith. "Demography and medicine", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1663-1692.

[13] Sobre la importancia relativa de la industrialización o la urbanización en la mortalidad: Thomas McKeown. *The modern rise of population*. London, Edward Arnold, 1977, p. 153. E. A. Wrigley. *Historia y población*. Barcelona, Editorial Crítica, 1997, p. 174.

[14] Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op. cit. Juan Braun Ll., Matías Braun Ll., Ignacio Briones, José Díaz B. *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Documento de Trabajo Nº 187, Santiago, 2000.

Historia-MacClure 09-8.indd 205 09-08-12 16:50

[15] En el período de 1850 a 1879, ni las estadísticas vitales de cementerios y registros parroquiales, ni las censales, distinguieron subgrupos al interior de la categoría "párvulos" o "hasta 7 años", como habría sido deseable.
[16] Juan Miquel. "Sobre las aguas de Santiago", *Anales de la Universidad de Chile*, 1850, pp. 85-93. Juan Mackenna. "De las causas de la mortalidad en Chile fundadas en la desproporción entre el temperamento de los hijos del país y su clima", *Anales de la Universidad de Chile*, 1850, pp. 149-162. Juan Brunner. "Fragmentos de una higiene pública de Santiago", *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 291-315. Javier Tocornal. "Causas de la mortalidad de los párvulos y enfermedades más corrientes de los adultos", *Anales de la Universidad de Chile*, 1861, pp. 758-764. Pablo Zorrilla. "Reseña de las causas de la mortalidad de los niños en Santiago y medio de evitarlas", *Anales de la Universidad de Chile*, 1861, pp. 455-460. Adolfo Murillo. "Cartas sobre la mortalidad de los niños en Chile". *Memorias y trabajos científicos*, Santiago, Imprenta Nacional, 1865. Años antes, también se había publicado un análisis médico sobre el tema: Guillermo Blest. *Ensayo sobre las causas más comunes y activas de las enfermedades que se padecen en Santiago de Chile con indicaciones de los mejores medios para evitar su destructora influencia*, Santiago, Imprenta R. Rengifo, 1828.
[17] Juan Brunner. "Fragmentos de una higiene pública de Santiago", op. cit.
[18] *Revista Médica*, noviembre 1873, p. 209: sección Estado sanitario. Isaac Ugarte. "Salubridad publica en Chile". *Revista Médica*, vol. 3, 1874, p. 375; también en: Isaac Ugarte. "Algunas reflexiones sobre el estado de la salubridad publica en Chile", *Anales Universidad de Chile*, vol. XLVIII, 1875, pp. 143-170. Adolfo Murillo. "Jeografía médica. Breves apuntes para servir a la estadística médica y a la nosología chilenas". *Anales Universidad de Chile*. Enero 1875, p. 18. Ricardo Dávila Boza. "Apuntes sobre el movimiento interno de la población de Chile y sobre las principales circunstancias que tienen sobre él una notable influencia". *Anales Universidad de Chile*, 1875, p. 563. En las décadas posteriores, varios de estos mismos médicos se destacarían como salubristas, adoptando posturas más proclives a políticas de sanidad pública.
[19] *Anuario Estadístico de la República de Chile. Entrega segunda*. (1848-1858), op. cit. *El ferrocarril*, 5 enero 1870 y 4 febrero 1874.
[20] Los grados de dificultad de estos diversos tipos de intervención han sido puestos de relieve en Thomas McKeown. *The modern rise of population*, op. cit.
[21] La explicación que se desarrolla en estos párrafos se basa en el estudio de Serrano acerca del proceso de profesionalización de los médicos y el rol de la Universidad de Chile: Sol Serrano. *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago, Editorial Universitaria, 1994.
[22] Ignacio Domeyko. "Sobre las aguas puras de las inmediaciones de Santiago, comparadas con otras, particularmente con las de Copiapó", *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, p. 360.
[23] *Documentos sobre la empresa del agua potable*. Santiago, Imprenta El Independiente, 1870, pp. 10-11.
[24] *Memoria Intendente de Santiago*, 1865, pp. 79 y 96.
[25] Abdón Cifuentes. "Mortalidad en Santiago", op. cit., pp. 714-716.
[26] Dorothy Porter. "Public health", op. cit.
[27] *El ferrocarril*, 29 enero 1874.

Historia-MacClure 09-8.indd 206 09-08-12 16:50

[28] Javier Tocornal. "Causas de las enfermedades en Santiago", op. cit.
[29] *Anuario estadístico*, 1862 y 1870.
[30] Pablo Zorrilla. "Reseña de las causas de la mortalidad de los niños en Santiago y medio de evitarlas", op. cit. Adolfo Murillo. "Jeografía médica. Breves apuntes para servir a la estadística médica y a la nosología chilenas", op. cit.
[31] Los datos, originados en los reportes mensuales y anuales del cementerio de Santiago, de acuerdo a lo antes indicado, fueron publicados en diversos periódicos, principalmente *El ferrocarril* y *El Mercurio* (Valparaíso).
[32] Este método ha sido aplicado en investigaciones históricas en diversos países: Rose Cheney. "Seasonal aspects of infant and childhood mortality: Philadelphia, 1865-1920". *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 14, Nº 3, (Winter, 1984), pp. 561-585. Xavier Cussó, Roser Nicolau. "La mortalidad antes de entrar en la vida activa en España. Comparaciones regionales e internacionales, 1860-1960", op. cit., pp. 525-551. Richard Smith. "Demography and medicine", op. cit.
[33] Bautismos por mes en las parroquias de Santiago: *Anuario estadístico*, diversos años.
[34] De acuerdo con datos de algunos años que hemos obtenido de sepultados en los cementerios de Valparaíso (1867, 1870, 1872, 1878, 1879) y Concepción (1858), de las mismas fuentes indicadas previamente.
[35] Según lo que informó el *médico de ciudad* al Intendente: *Memoria Intendente de Concepción* 1875.
[36] Se trataba de infecciones intestinales provocadas por especies patógenas de *Salmonella*, *Shigella*, *Eschericia coli* y otros organismos. Rose Cheney. "Seasonal aspects of infant and childhood mortality: Philadelphia, 1865-1920", op. cit. Henry Lancaster. *Expectations of life: a study in the demography statistics, and history of world mortality*, op. cit. Albert Hardy. "Diarrheal diseases in infants and children, mortality and epidemology". *Bulletin of the World Health Organization*, 21, 1959, pp. 309-319. Leonard Wilson. "Fevers", W.F. Bynum and Roy Porter (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, p. 404.
[37] Rose Cheney. "Seasonal aspects of infant and childhood mortality: Philadelphia, 1865-1920", op. cit. Albert Hardy. "Diarrheal diseases in infants and children, mortality and epidemology", op. cit.
[38] Por cierto, la tuberculosis era diagnosticada de acuerdo con los métodos de la época, sin rayos X ni otros exámenes. *Anuario estadístico*, 1850 a 1879.
[39] Henry Lancaster. *Expectations of life: a study in the demography statistics, and history of world mortality*, op. cit.
[40] Estimación considerando la proporción de muertos por tisis en los hospitales de Santiago y proyectándola también a los fallecidos en la ciudad fuera de estos establecimientos. *Anuario estadístico* 1869, 1875 y 1878: incidencia de la tuberculosis en la mortalidad de los hospitales de la ciudad en 1869, 1875 y 1878; *Anuario* 1860, 1865, 1869, 1875 y 1878: evolución general y comparación con hospitales de provincias. Informes del Cementerio (Beneficencia) publicados en diversos periódicos (1866-1878): fallecidos en Santiago.
[41] En la ciudad de Santiago, durante los años estudiados, aparece así evidencia contraria a lo argumentado por McKeown: Thomas McKeown, R. G. Record. "Reasons for the

Historia-MacClure 09-8.indd 207 09-08-12 16:50

decline of mortality in England and Wales during the nineteenth century", op. cit. Thomas McKeown. *The modern rise of population*, op. cit. Lo que hemos observado sería más cercano a lo sostenido por autores que niegan la incidencia de la nutrición y las condiciones ambientales sobre la tuberculosis: Robert Woods; P.R. Andrew Hinde. "Mortality in Victorian England: models and patterns". *Journal of interdisciplinary history*, Vol. 18, Nº 1, Summer 1987, pp. 27-54. Richard Smith. "Demography and medicine", op. cit.

[42] Estimación considerando la diferencia entre el promedio de niños muertos en febrero-septiembre y la media de los meses octubre-enero. Incidencia de la tuberculosis en la mortalidad de los hospitales de la ciudad: *Anuario estadístico* 1869, 1875 y 1878. Muertos en la ciudad por meses y grupos de edad: informes del Cementerio (Beneficencia) publicados en diversos periódicos (1866-1878).

[43] Eloísa Díaz. "Breves observaciones sobre la aparición de la pubertad en la mujer chilena y de las predisposiciones patológicas propias del sexo", parte II, *Revista Médica*, vol. 16, 1887-1888, p. 346.

[44] De acuerdo con lo aseverado por McKeown y según lo ratificado por múltiples análisis. Thomas McKeown. *The modern rise of population*, op. cit. Thomas McKeown, R. G. Record. "Reasons for the decline of mortality in England and Wales during the nineteenth century", op. cit. Stephen J. Kunitz. "Speculations on the European mortality decline", op. cit. Robert Woods, P.R. Andrew Hinde. "Mortality in Victorian England: models and patterns", op. cit. Henry Lancaster. *Expectations of life: a study in the demography statistics, and history of world mortality*, op. cit. Richard Smith. "Demography and medicine", op. cit.

[45] George Rosen. *A history of public health*, op. cit., pp. 264-265. Thomas McKeown. *The modern rise of population*, op. cit. Leonard Wilson. "Fevers", op. cit., pp. 401-407.

[46] Una amplia información sobre el sistema de abastecimiento de agua en la ciudad hasta la década de 1840, es aportada por el detallado estudio de Gonzalo Piwonka. *De las aguas de Santiago: 1742-1841*. Santiago, LOM Ediciones, 1999.

[47] *El amigo del pueblo*, 21 mayo 1850.

[48] *Boletín de leyes y decretos*, 1861, "Se aprueban las bases propuestas por Manuel Valdés Vigil para proveer de agua a la ciudad de Santiago", 27 noviembre 1861, p. 461 (primer contrato).

[49] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Justicia, Culto e Instrucción Pública, vol. 29. Arteaga, Justo. y Arteaga, Domingo. *Los constituyentes de 1870*. Santiago, Imprenta Barcelona, 1910, p. 316.

[50] Segundo contrato: *Documentos sobre la empresa del agua potable*. Santiago, Imprenta El Independiente, 1870, pp. 8-17.

[51] *Memoria Intendente de Santiago* 1865 a 1868.

[52] Nómina de los funcionarios y empleados públicos de la República". *Anuario Estadístico de la República de Chile 1865-1866*. Santiago, 1867, pp. 289.

[53] *Memoria Intendente de Santiago* 1869 y 1870.

[54] Segundo contrato: *Documentos sobre la empresa del agua potable*, op. cit. Nómina de los funcionarios y empleados públicos de la República". *Anuario Estadístico de la República de Chile 1865-1866*. Santiago, 1867, p. 291.

[55] *Memoria Intendente de Santiago* 1866, 1869 y 1870, op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 208 09-08-12 16:50

[56] *Memoria Intendente de Santiago* 1869, op. cit.
[57] *Memoria Intendente de Santiago* 1870, op. cit. Las viviendas en el Departamento (municipio) de Santiago, de acuerdo con el censo de 1875, alcanzaban a 32.736, a las cuales restamos un 10% que estimamos correspondían a poblados ubicados al norte de la ciudad.
[58] Richard Evans. *Death in Hamburg. Society and politics in the cholera years*, op. cit., p. 146.
[59] *Memoria Intendente de Santiago* 1869, op. cit.
[60] Segundo contrato: *Documentos sobre la empresa del agua potable*, op. cit. *Memoria Intendente de Santiago* 1869 y 1870, op. cit.
[61] De acuerdo con el análisis de un científico militar norteamericano: Lieut. J.M. Gilliss. *The U.S. Naval Astronomical Expedition to the southern hemisphere during the years 1849-'50-'51-'52. Chile: its geography, climate, earthquakes, government, social condition, mineral and agricultural resources, commerce etc*. Washington, A.O.P. Nicholson, Printer, 1855, p. 197. Gonzalo Piwonka. *De las aguas de Santiago: 1742-1841*, op. cit., pp. 330-331. Recaredo Tornero. *Chile ilustrado*, pp. 21-23.
[62] José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable, perteneciente a la Municipalidad de Santiago*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1872, p. 67.
[63] Abdón Cifuentes. "Mortalidad en Santiago", op. cit., pp. 715-716.
[64] Abdón Cifuentes. *Memorias*. Santiago, Nascimiento, 1936, vol. I, pp. 412-415.
[65] La influencia de esos modelos ha sido objeto de múltiples estudios, discutiéndose el grado en que fueron imitados o adaptados y si incidieron en el mundo de los símbolos, proyectos e ideas o de las instituciones del Estado chileno. Alfredo Jocelyn-Holt. "Liberalismo y modernidad. Ideología y simbolismo en el Chile decimonónico: un marco teórico." Ricardo Krebs, Cristián Gazmuri (editores). *La Revolución Francesa y Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1990. Manuel Vicuña. *El París americano*. *La oligarquía chilena como actor urbano en el siglo XIX*. Santiago, Universidad Finis Terrae-Museo Histórico Nacional, 1996. Bernardo Subercaseaux. *Cultura y sociedad liberal en el siglo XIX. Lastarria, ideología y literatura*. Editorial Aconcagua, Santiago, 1981.
[66] Continuando con lo sostenido en Sol Serrano. *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*, op. cit.
[67] Rolando Mellafe, Antonia Rebolledo, Mario Cárdenas. *Historia de la Universidad de Chile*. Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1992.
[68] Entre las pilas abastecidas hasta entonces con agua potable se encontraron las de Plaza de Abastos, Alameda en estatua San Martín, Moneda, reñidero de gallos y plazuela Recoleta (al lado norte del río Mapocho), además de la de Plaza de Armas (que disponía de agua potable desde antes). *Memoria Intendente de Santiago* 1871 y 1872. Archivo Nacional, Fondo Municipalidad de Santiago, vol. 237, actas municipales 24 mayo 1872 y 28 junio 1872. José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit.
[69] Este subcapítulo tiene como trasfondo la caracterización espacial y social realizada por De Ramón acerca de la ciudad de Santiago en la época. Armando De Ramón. "La mecánica del crecimiento urbano y su control. Santiago de Chile (1840-1910)". *Revista de Historia*, 16, julio-diciembre 1994, pp. 5-72. Armando De Ramón. "Santiago de Chile,

Historia-MacClure 09-8.indd 209 09-08-12 16:50

1850-1900. Límites urbanos y segregación espacial según estratos". *Revista paraguaya de sociología*, Asunción, N° 42-43, 1978. Armando De Ramón. *Estudio de una periferia urbana: Santiago de Chile 1850-1900*. Santiago, Ediciones Historia, 1985. Armando De Ramón. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid, Ed. Mapfre, 1992.

[70] Intendente de Santiago. *La transformación de Santiago: notas e indicaciones respetuosamente sometidas a la Ilustre Municipalidad, al Supremo Gobierno y al Congreso Nacional*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1872: "Ensanche del agua potable", pp. 42-44.

[71] *El ferrocaril*, 25 abril 1872 (editorial).

[72] Nuestra observación se basa en el informe de gastos anexo a la cuenta del Intendente al término de su gestión: Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados bajo la administración Vicuña Mackenna en la Provincia de Santiago y en la capital de la República (20 de abril de 1872-20 de abril de 1875)*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1875. La mayor parte del gasto relacionado con el agua correspondió a la adquisición de los derechos de Manuel Valdés Vigil.

[73] La Municipalidad había invertido en la empresa $208.998: "Informe del Tesorero Municipal al Intendente", *El ferrocarril*, 4 mayo 1872.

[74] El verbo "embarazar" significaba "impedir o retardar una cosa", de acuerdo al Diccionario de la Lengua Castellana de la Real Academia Española de 1852. Intendencia de la Provincia de Santiago. *La transformación de Santiago…*, op. cit., p. 42.

[75] *El ferrocarril*, 4 abril 1875.

[76] Ídem, p. 44.

[77] Un triunfo local, como ha notado Sater en otros ámbitos de la salud pública en esos años: Wiliam Sater. "The politics of public health: smallpox in Chile", op. cit., pp. 513-514.

[78] Como se sostiene en Manuel Vicuña. *El París americano. La oligarquía chilena como actor urbano en el siglo XIX*, op. cit.

[79] Archivo Nacional, Fondo Municipalidades-Municipalidad de Santiago, vol. 237, actas municipales 5 y 7 junio 1872.

[80] José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit.

[81] *El ferrocarril*, 1 enero 1863.

[82] Según el Censo de 1875.

[83] Archivo Nacional, Fondo Municipalidades - Municipalidad de Santiago, vol. 237, acta municipal 24 mayo 1872.

[84] Intendencia de la Provincia de Santiago. *La transformación de Santiago…*, op. cit.

[85] *El ferrocarril*, 1 y 20 enero 1874.

[86] Solicitud de los hermanos Ovalle para proveer de agua al barrio del Arenal, en el sector del Monasterio del Carmen de San Rafael: José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit., p. 91.

[87] Armando De Ramón. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*, op. cit., p. 173.

Historia-MacClure 09-8.indd 210 09-08-12 16:50

[88] Fueron instaladas cañerías en la Cañadilla y un pilón en la plaza Gamero: José Francisco Gana, Augusto Matte, V. Salinas, Sinforiano Ossa. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", *El ferrocarril*, 4 abril 1875. Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados…*, op. cit.

[89] *El ferrocarril*, 10 marzo 1876.

[90] José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit. José Francisco Gana, Augusto Matte, V. Salinas, Sinforiano Ossa. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", op. cit.

[91] Manuel Vicuña. *El París americano. La oligarquía chilena como actor urbano en el siglo XIX*, op. cit., p. 99.

[92] Vicuña Mackenna ha sido calificado como "populista" por algunos historiadores: Alfredo Jocelyn-Holt. "Los girondinos chilenos': una reinterpretación." *Mapocho*, N° 29, 1er semestre, 1991, pp. 47-48. Manuel Vicuña. *El París americano. La oligarquía chilena como actor urbano en el siglo XIX*, op. cit., pp. 99-100.

[93] De acuerdo con lo sostenido por Samuel Valenzuela. *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires, Ediciones del IDES, 1985.

[94] Registro electoral de la sección 1 de la subdelegación 10 urbana de Santiago en 1878, en Ann Louise Johnson. Internal migration in Chile to 1920: its relation to the labor market, agricultural growth and urbanization, op.cit., pp. 459-460.

[95] Samuel Valenzuela. Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile, op. cit. Arnold Bauer. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*, op. cit., pp. 265-267.

[96] *Censo 1875*, Departamento de Santiago, profesiones de hombres.

[97] Samuel Valenzuela. *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, op. cit. Karen Remmer. *Party competition in Argentina and Chile. Political recruitment and public policy, 1890-1930*. Lincoln and London, University of Nebraska Press, 1984. Arturo Valenzuela. *Political brokers in Chile: local government in a centralized policy*, op. cit.

[98] Entre los nuevos surtidores públicos se encontraban los de calle Argomedo, Mercado del Sur, plazuela Moneda (costado poniente), plaza O'Higgins, plaza Blanco, Chuchunco, plaza de los Rodríguez, plazuela San Pablo, plazuela Santo Domingo y plaza Gamero: Archivo Nacional, Fondo Municipalidades-Municipalidad de Santiago, vol. 237, acta municipal, 24 mayo 1872. *El ferrocarril*, 7 enero 1874. José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit. José Francisco Gana, Augusto Matte, V. Salinas, Sinforiano Ossa. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", op. cit. Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados…*, op. cit.

[99] El Canal de San Miguel recorría la actual Avenida Diez de Julio y la sección sur del Camino de Cintura corresponde actualmente a Avenida Matta.

Historia-MacClure 09-8.indd 211 09-08-12 16:50

[100] José Francisco Gana, Augusto Matte, V. Salinas, Sinforiano Ossa. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", op. cit.
[101] Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados…*, op. cit.
[102] Censo 1875.
[103] El Inspector de Policía efectuó detallado conteo de los *ranchos* en los diversos sectores al interior del Camino de Cintura: "Informe del Inspector de Policía al Intendente de Santiago", *El ferrocarril*, 8 enero 1875. Restando estos *ranchos* a los contabilizados por el Censo de 1875 en el Departamento (municipio) de Santiago y descontando una cantidad estimada de viviendas de este tipo en poblados al norte de Santiago, obtenemos una estimación de los ranchos al exterior del Camino de Cintura pero dentro del área de la ciudad. Igual procedimiento seguimos para estimar las restantes viviendas en la ciudad.
[104] Armando De Ramón. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*, op. cit., p. 172.
[105] José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit. José Francisco Gana, Augusto Matte, V. Salinas, Sinforiano Ossa. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", op. cit.
[106] Intendente de Santiago. *La transformación de Santiago: notas e indicaciones respetuosamente sometidas a la Ilustre Municipalidad, al Supremo Gobierno y al Congreso Nacional*, op. cit. Benjamín Vicuña Mackenna. *Un año en la Intendencia de Santiago: lo que es la capital i lo que debería ser*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1873. Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados bajo la administración Vicuña Mackenna en la Provincia de Santiago y en la capital de la República (20 de abril de 1872-20 de abril de 1875)*, op. cit.
[107] José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit. Benjamín Vicuña Mackenna. *Un año en la Intendencia de Santiago: lo que es la capital i lo que debería ser*, op. cit. La población de Santiago alcanzaba a 195.612 habitantes, excluyendo a los poblados al norte de la ciudad, de acuerdo con el Censo de 1875.
[108] Ernesto Maeder, Ramón Gutiérrez et al. *Agua y saneamiento en Buenos Aires, 1580-1930. Riqueza y singularidad de un patrimonio*, op. cit., p. 50. Juan Federico Bateman. *Mejoras de la ciudad de Buenos Aires: informe sobre drenaje, sistema de cloacas para desagüe, y sobre provisión de agua de la ciudad de Buenos Aires*, op. cit.
[109] José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit., p. 23.
[110] Este problema en el diseño técnico fue observado en un par de décadas después: Víctor Klein. *El agua potable en las ciudades de Chile: principalmente en Santiago*. Santiago, Imprenta Gutenberg, 1892.
[111] José Domingo Correa, Alejandro Andonaegui, Osvaldo Renjifo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable…*, op. cit. José Francisco Gana, Augusto Matte, V. Salinas, Sinforiano Ossa. "Informe que presenta la

Historia-MacClure 09-8.indd 212 09-08-12 16:50

comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", op. cit. Víctor Klein. *El agua potable en las ciudades de Chile: principalmente en Santiago*, op. cit.

[112] Alonso Vela-Ruiz. "Iniciativas para abastecer de agua a Valparaíso. 1847-1901". *Revista Archivum*, año V, Nº 6, 2004, pp. 214-224. Nelson Vásquez, Ricardo Iglesias, Mauricio Molina. "El crecimiento urbano de Valparaíso durante el siglo XIX". Nelson Vásquez, Ricardo Iglesias, Mauricio Molina. *Cartografía histórica de Valparaíso*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso-Universidad de Valparaíso, 1999.

[113] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 783, "Proyecto de agua potable del valle de Viña del Mar", 21 diciembre 1876.

[114] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 783, *Memoria Intendente de Valparaíso 1876*, abril 1877. Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 825, *Memoria Intendente de Valparaíso 1877*, abril 1878, p. 9.

[115] Rose Cheney. "Seasonal aspects of infant and childhood mortality: Philadelphia, 1865-1920", op. cit. Albert Hardy. "Diarrheal diseases in infants and children, mortality and epidemology", op. cit.

[116] Henry Lancaster. *Expectations of life: a study in the demography statistics, and history of world mortality*, op. cit., p. 80. Sobre París como referente para las clases dominantes chilenas: Manuel Vicuña. *El París americano. La oligarquía chilena como actor urbano en el siglo XIX*, op. cit.

[117] Encontramos en diversas ubicaciones de la Biblioteca Nacional en Santiago, cinco ejemplares del folleto de un centenar de páginas conteniendo el proyecto de Bateman, lo cual indica un cierto grado de conocimiento del plan elaborado para Buenos Aires. Juan Federico Bateman. *Mejoras de la ciudad de Buenos Aires: informe sobre drenage, sistema de cloacas para desagüe, y sobre provisión de agua de la ciudad de Buenos Aires.* Buenos Aires, Imprenta del Siglo, 1871. Ernesto Maeder, Ramón Gutiérrez et al. *Agua y saneamiento en Buenos Aires, 1580-1930. Riqueza y singularidad de un patrimonio*, op. cit. Enrique Herz. *Historia del agua en Buenos Aires*. Buenos Aires, Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, 1979.

[118] Juan Federico Bateman. *Mejoras de la ciudad de Buenos Aires: informe sobre drenage, sistema de cloacas para desagüe, y sobre provisión de agua de la ciudad de Buenos Aires*, op. cit., p. 7.

[119] Los datos utilizados para calcular la tasa de mortalidad en Buenos Aires en 1855 tuvieron un origen similar a los nuestros, es decir, los sepultados en el cementerio y la población según el censo de la ciudad. La ciudad de Buenos Aires contaba con 93 mil habitantes y Santiago con 113 mil, en 1855. Zulma Reccini de Lattes. *La población de Buenos Aires. Componentes demográficos del crecimiento entre 1855 y 1860*. Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella-CELADE, 1971, pp. 30 y 76. María Muller. "Mortalidad en la ciudad de Buenos Aires desde mediados del siglo XIX." Colegio de México. *Actas de la Conferencia Regional Latinoamericana de Poblacion*. México DF, Colegio de México, 1972, pp. 66-73.

[120] Las insuficientes condiciones sanitarias y de vivienda de los sectores populares en Santiago durante el siglo XIX, fueron puestas de relieve en Luis Alberto Romero. "Condiciones de vida de los sectores populares en Santiago de Chile, 1840-1895

Historia-MacClure 09-8.indd 213 09-08-12 16:50

(Vivienda y salud)". *Nueva historia*, Londres, vol. 3, N° 9, 1984. Grez también sostiene que los sectores populares urbanos en Santiago, así como en otras ciudades del país, experimentaron agudos problemas de salud, de acceso al agua potable y altas tasas de mortalidad: Sergio Grez. *Les mouvements d'ouvriers et d artisans en milieu urbain au Chili au XIXè siécle*. Thèse pour le Doctorat, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1990.

[121] Allen Daley, B. Benjamin. "London as a case study", op. cit. Richard Evans. *Death in Hamburg. Society and politics in the cholera years*, op. cit., pp. 180-181. Adna Ferrin Weber. *The growth of cities in the nineteenth century. A study in statistics*, op. cit.

[122] *Memoria Intendente de Santiago* 1869, op. cit.

[123] Nuestra descripción del sistema de acequias proviene principalmente de: Lieut. J. M. Gilliss *The U.S. Naval Astronomical Expedition to the southern hemisphere during the years 1849-'50-'51-'52. Chile: its geography, climate, earthquakes, government, social condition, mineral and agricultural resources, commerce etc.*, op. cit., p. 179. Isaac Ugarte. "La ciudad de Santiago bajo el punto de vista de su higiene". *Revista Médica*. XIII, N° 3, septiembre 1884, pp. 81-84. Adolfo Murillo. *Hygiène et assistance publique au Chili*. Paris, Imprimerie de Lagny, 1889. Valentín Martínez. *Proyecto de desagüe para la zona central de Santiago*, op. cit. Ricardo Dávila Boza. *Hijiene pública en Chile*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1908. Jorge Calvo. "Cloacas de Santiago". *Higiene y asistencia pública en Chile*, Santiago, V Conferencia Sanitaria Internacional Americana, 1911, pp. 185-186.

[124] *El ferrocarril*, 24 abril 1872, informe del Inspector de Policía encargado del aseo de la ciudad al Intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna, refiriéndose al sector entre las calles Alameda, Breton y Cenizas, estas últimas las actuales Santa Lucía y San Martín.

[125] Hernán Rodríguez. "El intendente Vicuña Mackenna. Génesis y proyección de su labor edilicia". *Boletín de la Academia Chilena de Historia y Geografía*, N° 95, 1984, pp. 103-106.

[126] En términos de Alfredo Jocelyn-Holt. "Los 'girondinos chilenos': una reinterpretación", op. cit., p. 52.

[127] Estimación según censos y considerando las tasas de crecimiento intercensales, en el área de la ciudad.

[128] Ann Louise Johnson. *Internal migration in Chile to 1920: its relation to the labor market, agricultural growth and urbanization*, op. cit., pp. 442-506.

[129] Gabriel Salazar. *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena en el siglo XIX*. Ediciones Sur, Santiago, 1985, pp. 228-234.

[130] Isaac Ugarte. "La ciudad de Santiago bajo el punto de vista de su higiene", op. cit., p. 82.

[131] *El ferrocarril*, 24 abril 1872, informe del Inspector de Policía encargado del aseo al Intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna.

[132] *El ferrocarril*, 13 junio 1872.

[133] Las vacas podían permanecer en la Alameda de las Delicias hasta las 9 de la mañana. Juan Dávila, Enrique Rodríguez. *Recopilación de las leyes, ordenanzas, reglamentos i demás disposiciones administrativas vijentes en el departamento de Santiago*. Santiago, Imprenta Nacional,1881 –decretos 12 agosto 1872 y 30 diciembre 1880.

Historia-MacClure 09-8.indd 214 09-08-12 16:50

[134] Rose Cheney. "Seasonal aspects of infant and childhood mortality: Philadelphia, 1865-1920", op. cit. Albert Hardy. "Diarrheal diseases in infants and children, mortality and epidemology", op. cit.
[135] *Los tiempos*, 3 diciembre 1878. *Novedades*, 3 diciembre 1878.
[136] Juan Brunner. "Fragmentos de una higiene pública de Santiago", op cit., p. 295. Algo similar es sugerido en José Francisco Gana, Augusto Matte, V. Salinas, Sinforiano Ossa. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874", op. cit.
[137] *El ferrocarril*, 18 mayo 1872, informe del jefe de la policía de aseo al Intendente Vicuña Mackenna, del 13 mayo 1872.
[138] La "1ª sección" abarcaba el perímetro entre el río Mapocho, la Alameda de las Delicias, y las calles San Antonio y Morandé de la ciudad, según el mismo informe del jefe de la "policía" de aseo.
[139] Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados bajo la administración Vicuña Mackenna en la Provincia de Santiago y en la capital de la República (20 de abril de 1872-20 de abril de 1875)*, op. cit. El canal de Negrete quedaba en la actual Avenida Brasil y el de San Miguel en Diez de Julio.
[140] Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados bajo la administración Vicuña Mackenna en la Provincia de Santiago y en la capital de la República (20 de abril de 1872-20 de abril de 1875)*, op. cit.
[141] *El ferrocarril*, 1 mayo 1872: "Instrucciones pasadas por la Intendencia al inspector de policía para el mejor arreglo de la ciudad" (29 abril 1872).
[142] Benjamín Vicuña Mackenna. *Un año en la Intendencia de Santiago: lo que es la capital i lo que debería ser*, op. cit., p. 21.
[143] Benjamín Vicuña Mackenna. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados bajo la administración Vicuña Mackenna en la Provincia de Santiago y en la capital de la República (20 de abril de 1872-20 de abril de 1875)*, op. cit., p. 24.
[144] *El ferrocarril*, 14 enero 1874, informe del jefe de la *policía* de aseo.
[145] Albert Hardy. "Diarrheal diseases in infants and children, mortality and epidemology", op. cit.
[146] Uno de esos basurales se situaba en el puente Purísima del cauce del río Mapocho, otro en Los Monos (actual Avenida Matta) cerca del Mercado San Diego: *El ferrocarril*, 18 mayo 1872, informe del jefe de la policía de aseo al Intendente Vicuña Mackenna, op. cit.
[147] *El correo de Quillota* (Quillota), 9 mayo 1880. *El Maipo* (San Bernardo), 24 marzo 1880. *El curicano* (Curicó), 1 mayo 1880. *La libertad* (Talca), 27 mayo 1880. *La discusión* (Chillán), 14 septiembre 1882. Citados en: Wiliam Sater. "The politics of public health: smallpox in Chile", op. cit., p. 516.
[148] Elías Fernández. "Estudios higiénicos sobre algunos puntos de Chile." *Revista Médica*, 1883, p. 283.
[149] Archivo Nacional, Fondo Municipalidad de Valparaíso, vol. 10, informe Comisión de Beneficencia, 15 septiembre 1865.
[150] Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 608, *Memoria Intendente de Valparaíso* 1871.

Historia-MacClure 09-8.indd 215 09-08-12 16:50

[151] Lieut. J.M. Gilliss. *The U.S. Naval Astronomical Expedition to the southern hemisphere during the years 1849'50-'51-'52. Chile: its geography, climate, earthquakes, government, social condition, mineral and agricultural resources, commerce etc.*, op. cit., p. 198.
[152] Juan Carlos Veronelli, Magali Veronelli. *Los orígenes institucionales de la salud pública en Argentina*, op. cit. Ernesto Maeder, Ramón Gutiérrez et al. *Agua y saneamiento en Buenos Aires, 1580-1930. Riqueza y singularidad de un patrimonio*, op. cit. Juan Federico Bateman. *Mejoras de la ciudad de Buenos Aires: informe sobre drenaje, sistema de cloacas para desagüe, y sobre provisión de agua de la ciudad de Buenos Aires*, op. cit. Domingo Faustino Sarmiento. "Higiene de las ciudades. Discurso en la inaguración del primer acueducto para provisión de agua a Buenos Aires, ensanchado después". *Obras de D.F. Sarmiento*, Santiago, Imprenta Gutemberg, 1885-1887, vol. 21, pp. 250-252.
[153] Alberto B. Martínez. *Escritos y discursos del doctor Guillermo Rawson*. Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1891, vol. 1: carta al doctor Javier Villanueva, 25 agosto 1874, pp. 293-320.
[154] Isaac Ugarte. "La ciudad de Santiago bajo el punto de vista de su higiene", op. cit., p. 83.

Historia-MacClure 09-8.indd 216 09-08-12 16:50

Velorio de un angelito, en una pintura de tendencia costumbrista de la época. Se celebra la muerte de un niño o niña recién nacido/a, al centro en la parte superior del cuadro, con alas de ángel divino, corona simbólica de su entrada al paraíso, vestido y escenario suntuoso. La muerte de un niño o niña menor de siete años era motivo de fiesta en España y los países latinoamericanos, aunque a mediados del siglo XIX esa práctica estaba erradicada en la clase alta. El angelito intercedía ante Dios por cada fiel terrenal del cual era mensajero y custodio. La madre puérpera, acostada en la cama al lado derecho, donde posiblemente había parido al niño o niña, era considerada privilegiada por tener un angelito. Para los familiares, amigos y conocidos, el velorio del angelito era motivo de alegría, como se aprecia en la preparación de una bebida de frutas, vino y almíbar (ponche) en el primer plano, el canto con guitarra en el fondo al centro, la animada y sensual conversación a la derecha con participación de un "pituco" más acomodado y el interés con que otras personas se asoman desde la puerta de la modesta vivienda. En Santiago y otras ciudades de Chile, como la ciudad que se aprecia a lo lejos desde la puerta, la mortalidad infantil y en la niñez era superior a la de diversas ciudades hispanoamericanas, europeas y de Estados Unidos en las décadas de 1860 y 1870. La mortalidad de los niños en Santiago durante esos años, presentó una pauta estacional, indicativa de sus causas.

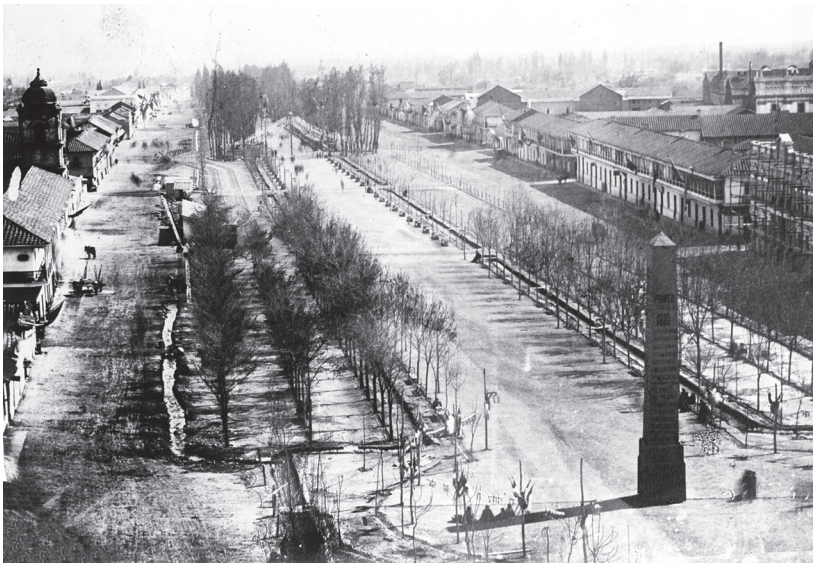
Manuel Antonio Caro, *Velorio del angelito*. Chile, 1873
Embajada de Chile en Londres, foto M. Fernández

Historia-MacClure 09-8.indd 217 09-08-12 16:50

El Intendente de Santiago Benjamín Vicuña Mackenna, cuarto desde la derecha, en el Cerro Santa Lucía, su obra emblemática, cuyo embellecimiento era parte de su programa de renovación urbanística destinado a hacer de la capital de Chile "el París de América". En la práctica, la inversión a la que el Intendente destinó mayores recursos municipales fue la ampliación del agua potable, entre 1872 y 1875, mejorando el sistema de abastecimiento para las mujeres y los hogares. Sin embargo, a diferencia de París, Londres, Buenos Aires y otras ciudades, el Intendente no impulsó la construcción de un sistema de alcantarillado.

Benjamín Vicuña Mackenna. *Álbum del Santa Lucía*, 1874

Historia-MacClure 09-8.indd 218 09-08-12 16:50



Las aguas servidas de las viviendas de Santiago se vertían en acequias, como la del lado izquierdo en esta foto de 1862, escurriendo por la principal avenida de la ciudad, la Alameda de las Delicias. Estos estrechos canales a tajo abierto, de sinuoso e irregular trazado, recorrían la ciudad en múltiples direcciones, atravesando o bordeando las viviendas y cientos de pequeños puentes permitían el tránsito de las personas. Con el crecimiento urbano, los desbordes se hicieron frecuentes y a la inversa, cuando escaseaba el agua quedaban expuestos excrementos y otras materias, dañando así la salubridad de la ciudad.

Museo Histórico Nacional

Historia-MacClure 09-8.indd 219 09-08-12 16:50

Historia-MacClure 09-8.indd 220 09-08-12 16:50

Capítulo III

Ampliación de la educación primaria

Historia-MacClure 09-8.indd 221 09-08-12 16:50

Las historias tradicionales de la educación en Chile la describieron como un desarrollo ascendente, gradual y lineal, resultante de la acción estatal[1]. Sin embargo, la oferta pública fue solamente un aspecto de lo ocurrido, porque la demanda de los padres por educación para sus hijos fue central en definir los contornos de la expansión inicial de la educación primaria[2]. En ese período, la demanda de las familias se amplió lentamente en las ciudades y era menor en el mayoritario mundo rural.

Algunos estudios han enfatizado en los contenidos y métodos de la educación primaria en la época, en los procesos institucionales y en el disciplinamiento vinculado a todo lo anterior, orientados a formar a los niños y jóvenes de acuerdo con la ideología predominante[3]. En un sentido más amplio, el fin último por lograr con la educación primara, consistía en contribuir a forjar nuevos mecanismos de cohesión social en torno al paso de la cultura oral a un comportamiento racional sustentado en la cultura escrita. Con la educación primaria se buscaba formar un hombre público, un ciudadano, al mismo tiempo que moralizar y civilizar las costumbres de los sectores populares, formando al hombre privado[4].

Nuestro punto de partida es el objetivo central definido por las autoridades respecto de la educación primaria a mediados del siglo XIX, consistente en expandir las escuelas y alumnos, propósito impulsado inicialmente por el Presidente Manuel Montt y el maestro argentino Domingo Faustino Sarmiento. El establecimiento de nuevas escuelas y la ampliación del número de alumnos, constituyeron el objetivo que encabezó las definiciones legales adoptadas posteriormente y tuvo un lugar preeminente en la actividad desarrollada por las autoridades gubernamentales en el ámbito de la educación primaria.

Historia-MacClure 09-8.indd 223 09-08-12 16:50

La ampliación de la educación primaria se desarrolló también en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque la iniciativa impulsada desde el gobierno nacional por las autoridades chilenas fue en alguna medida pionera[5]. Sin embargo, la masificación de la educación primaria era un proceso que se había iniciado previamente en Prusia, Suecia, Francia, Estados Unidos y otros países. Reformadores como François Guizot en Francia y Horace Mann en Estados Unidos, condujeron a que el Estado se hiciera cargo de una educación pública con una cobertura masiva entre los niños en edad escolar. Aunque una parte de la población sabía leer y escribir al inicio de ese proceso, la expansión de la educación primaria se tradujo en una sustancial disminución del analfabetismo[6].

El logro del objetivo de expandir la educación primaria dependió no solamente de la oferta pública sino también de la demanda[7]. Por esto, junto con seguir los pasos de lo que definieron e hicieron las autoridades, exploraremos a fondo la demanda de educación tanto de las familias como de la economía. Esta demanda, como veremos, fue parte de un proceso de desarrollo de la educación primaria, en el cual hubo diversos participantes y factores involucrados.

Debate sobre el proyecto de ley de instrucción primaria

A principios de la década de 1850 se había presentado al Congreso un proyecto de ley tendiente a lograr que la instrucción primaria abarcara a todos los niños en edad escolar. Los referentes del proyecto eran los países europeos y estados norteamericanos donde se estaba masificando la educación primaria, en busca de alcanzar una cobertura universal. Domingo Faustino Sarmiento era el promotor intelectual de esto y Manuel Montt su conductor político, quien había sido designado Presidente de la República en parte contando con el prestigio de sus ideas educacionales.

Domingo Faustino Sarmiento era una personalidad prominente en el ámbito de la educación primaria chilena, exiliado en el país

Historia-MacClure 09-8.indd 224 09-08-12 16:50

bajo la dictadura de Juan Manuel de Rosas en Argentina. Consejero de Manuel Montt, había colaborado en la elaboración de su proyecto de ley sobre educación primaria poco antes de ser designado Presidente de la República. Siguiendo el modelo de Guizot, el Ministro de Instrucción francés; autor de la decisiva ley de 1833 sobre educación primaria, quien había creado escuelas normales, con el patrocinio de Montt, Sarmiento fundó y dirigió la Escuela Normal de Preceptores. De acuerdo al mismo modelo, recomendó designar inspectores de escuelas que permitieran un control del gobierno central sobre la educación primaria[8]. Cuando Sarmiento llegó a Francia al inicio de su viaje destinado a conocer el desarrollo de la instrucción primaria en otros países, su primera gestión consistió en lograr que el objetivo de su gira fuera conocido por Guizot y enseguida visitó la Escuela Normal de Versalles[9]. Recorrió diversos países de Europa y Estados Unidos, momento en que su admiración giró hacia Horace Mann y su labor educacional en Massachusetts, aspirando a emularlo en la realización de un gran movimiento a favor de la educación común, con una amplia participación popular pero bajo una dirección centralizada[10].

Su *Método de lectura gradual* era utilizado por la mayoría de los niños que aprendían a leer. Sin embargo, los opositores más radicalizados a Montt, los "girondinos chilenos" vinculados a la Sociedad de la Igualdad, criticaron a Sarmiento por ser un "protegido" del poder concentrado "en un solo círculo"[11]. Dirigía el *Monitor de las escuelas primarias*, una publicación periódica financiada con recursos fiscales, que se distribuía entre los preceptores o profesores primarios, difundiendo sus proyectos de reforma de la educación primaria entre los maestros y desarrollando vínculos recíprocos con ellos.

El proyecto de ley presentado por Montt se discutía en el Congreso hacia 1850. Siguiendo el modelo de la Ley Guizot de 1833 en Francia, que había marcado el inicio de la masificación de la educación primaria en la historia nacional francesa, el proyecto pretendía ampliar la cobertura de la educación pública chilena. Además, planteaba el establecimiento de inspectores provinciales

Historia-MacClure 09-8.indd 225 09-08-12 16:50

dependientes de la autoridad nacional, eje de la organización establecida por Guizot en Francia. Sin embargo, difería de la Ley Guizot en un aspecto que tenía entrampada la discusión: anhelando seguir el modelo norteamericano, que Sarmiento apreciaba como basado en la participación popular, el proyecto proponía un impuesto especial a nivel local para financiar la educación. De este modo, a través de Sarmiento operó una transferencia de ideas y modelos que tenían algunas diferencias entre sí, pero coincidían en la búsqueda de ampliar la cobertura de la educación primaria mediante una política pública gubernamental. El objetivo respondía a modelos noratlánticos y a las motivaciones de personalidades como Montt y Sarmiento, más que al interés inmediato de una clase dominante. Con Manuel Montt como Presidente de la República, ese objetivo de ampliar la educación pública primaria no fue cuestionado en la discusión sobre el proyecto en el Congreso, sino su viabilidad, la forma de ponerlo en práctica y sus alcances.

Aunque la aprobación del proyecto de ley se veía detenida ante todo por la propuesta del impuesto para financiar la expansión proyectada, el debate parlamentario giraba fuertemente también en torno a si los padres demandaban efectivamente educación para sus hijos.

De acuerdo con Manuel Montt, se requería expandir la educación primaria desde 17 mil niños que la recibían hasta lograr cubrir a los 300 mil en edad escolar[12]. Para ello, según su proyecto, se necesitaba establecer una escuela de hombres y otra de mujeres, cada dos mil habitantes por departamento (municipio). Una meta modesta en comparación al modelo de la Ley Guizot de 1833 en Francia, según la cual debía crearse una escuela cada 500 habitantes por comuna[13]. El proyecto de Montt implicaba la creación de unas 1.000 nuevas escuelas públicas por sobre las 190 existentes en 1850, estimación que más adelante se amplió a 1.500 escuelas[14].

Los opositores al proyecto argumentaron que en las zonas rurales, donde habitaba la mayor parte de la población del país, era difícil establecer escuelas debido a que la población se encontraba muy diseminada. Se afirmó que muchos padres vivían en campos

Historia-MacClure 09-8.indd 226 09-08-12 16:50

aislados, donde les era imposible enviar a sus hijos a las escuelas[15]. Se citaron casos de pequeños pueblos y "pueblos de indios" donde se habían cerrado las escuelas por falta de alumnos[16]. Se planteó que en muchos departamentos (municipios) los habitantes estaban esparcidos en pequeñas aldeas a grandes distancias, por lo cual no se podría establecer la cantidad de escuelas propuesta en el proyecto de ley[17].

Considerando el problema de las distancias en la zona rural, Andrés Bello, rector de la Universidad de Chile y senador, propuso establecer una menor proporción de escuelas en relación a la población. "No es posible que haya una escuela por cada mil almas, pero al menos la habrá por cada diez mil", intermedió Bello[18]. Más allá del problema rural, Manuel Montt señaló que también se carecía de escuelas en las ciudades, incluso en las capitales de provincia, así como en los pueblos con mayor número de habitantes[19].

Pero además del problema físico de las distancias en las zonas rurales, se opinaba que tanto allí como en las ciudades y pueblos donde había escuelas, muchos padres no enviaban a ellas a sus hijos. Este diagnóstico era compartido por opositores y partidarios del proyecto, además de visitadores o inspectores provinciales de escuelas[20]. El discurso hegemónico consistía en que había un desinterés por la educación primaria en parte de la población, atribuyéndolo a la ignorancia del pueblo, tal como se diagnosticaba respecto de su rechazo a la vacunación contra la viruela, según vimos en el primer capítulo. Un discurso fuera del predominante acerca de la actitud del pueblo respecto de la educación, fue planteado por cercanos a la opositora Sociedad de la Igualdad, rechazando a quienes "lo llaman estúpido y bárbaro" y culpando exclusivamente al "escaso número" de escuelas en los arrabales de Santiago por "la multitud de niños miserables y desvalidos forzados a pasar sus años de niñez en la más perjudicial holgazanería"[21].

En realidad, el diagnóstico sobre la falta de demanda de educación por parte de los padres resultante de que no enviaban a sus hijos a la escuela o de que ellos asistían irregularmente debido a que utilizaban a los niños en sus labores productivas, era algo

Historia-MacClure 09-8.indd 227 09-08-12 16:50

exagerado desde el punto de vista de los conocimientos impartidos por la educación primaria. En la práctica, los niños egresaban de la escuela cuando aprendían a leer, escribir y las operaciones aritméticas básicas, lo que se lograba en dos a tres años. Normalmente, los niños asistían a la escuela durante un máximo de dos años[22]. Esto permite examinar mejor la demanda de los padres de educación primaria para sus hijos, tema central en el debate parlamentario sobre el proyecto de ampliación de la educación primaria.

Lo anterior puede apreciarse en el caso de la evaluación de los 118 alumnos de la escuela de hombres de Los Ángeles realizada por el preceptor Juan Miguel Montalva en 1850[23]. La atención del maestro Montalva era especialmente acuciosa respecto de la escritura, cuyos resultados se observan en el siguiente Gráfico 3.1 *Resultados en escritura de alumnos en escuela pública de hombres de Los Ángeles, por edades, 1850*.

La escritura era una técnica compleja, que se iniciaba con el aprendizaje de la forma de tomar la pluma, asunto nada de sencillo, que pocos alumnos comenzaban antes de los 10 años, como se observa en el Gráfico 3.1. Luego del trazo de palotes o líneas gruesas, la mayor parte de los alumnos ejercitaba largamente la escritura de letras de tamaño grande, de una altura de alrededor de 1,5 centímetros. Recién a los 12 años y sobre todo después de los 14, los alumnos aprendían la escritura considerada normal, de letra chica. Pero mientras los alumnos más avanzados lograban ese nivel de aprendizaje, había otros de 12 años y más que, a pesar de su edad, apenas aprendían a escribir palotes, o se encontraban en las fases intermedias de la letra grande o mediana, lo cual indica que estaban recién iniciando su aprendizaje de la escritura. Había jóvenes de 12 a 13 años que recién iniciaban la escritura de palotes que ya habían superado muchos niños de menor edad. Además, un gran número de jóvenes de 12 años más practicaba la letra de tamaño grande, una etapa preliminar en el aprendizaje de la escritura que ya dominaban algunos niños más pequeños. Esto indica que no todos habían ingresado a la escuela cuando eran niños pequeños. Una parte de los jóvenes de 12 años y más había ingresado

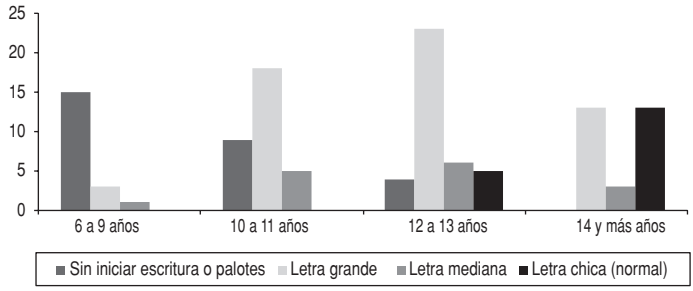
Historia-MacClure 09-8.indd 228 09-08-12 16:50

hacía poco tiempo a la escuela. En cambio niños de menor edad habían avanzado bastante en su aprendizaje de la escritura, es decir, habían ingresado siendo pequeños y sus progresos mostraban que para aprender a leer y escribir no se requerían demasiados años en la escuela.

En definitiva, desde el punto de vista del período de asistencia a la escuela pública primaria, aparecen importantes indicios en el Gráfico 3.1 *Resultados en escritura de alumnos en escuela pública de hombres de Los Ángeles, por edades, 1850*. Los niños y jóvenes ingresaban a la escuela primaria en distintas edades, por ejemplo, a los 7, 10 o 12 años. Muchos de ellos asistían a la escuela durante un período breve de dos a tres años o bien en forma intermitente totalizando un plazo similar, lo que resultaba suficiente desde el punto de vista de los rudimentos de lectura, escritura y aritmética que aprendían.

La mayor parte de los niños no asistía a la escuela a lo largo de todo el período de su niñez, porque los niveles de conocimiento aportados por las escuelas, posiblemente respondiendo también a las expectativas de los padres, no requerían un período mucho

GRÁFICO 3.1
Resultados en escritura de alumnos en escuela pública de hombres de Los Ángeles, por edades, 1850
Número de alumnos



Fuente: Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 274, resultados de los alumnos de la escuela de Los Ángeles, 30 junio 1850.

Historia-MacClure 09-8.indd 229 09-08-12 16:50

más prolongado que dos o tres años de escolaridad. El diagnóstico en la clase dirigente acerca de una falta de interés por la educación primaria pública en los estratos más pobres, era exagerado en cuanto al período de asistencia a la escuela requerido para adquirir las habilidades y contenidos que obtenía la mayor parte de los alumnos, esto es, elementos básicos de lectura, escritura y operaciones aritméticas. Presumiblemente esos eran los niveles de logro que buscaban los padres para sus hijos a través de la escuela pública, aunque esos conocimientos para batirse mejor en la vida no coincidieran plenamente con las aspiraciones de Sarmiento en cuanto a introducirlos en la civilización. De este modo, el número de quienes asistieron a la escuela en algún momento de su niñez y adolescencia, fue mayor que la cantidad anual de asistentes a estos establecimientos[24]. A pesar de que el problema era menos agudo que el indicado por las cifras anuales de asistentes a las escuelas, la demanda de los padres por educación para sus hijos era considerada un problema por sectores ilustrados del país.

El prominente diputado liberal José Victorino Lastarria, diagnosticando por qué tan pocos niños asistían a la escuela, encontró su raíz ante todo en el propio proletariado, sosteniendo que "esas causas las encuentro yo, en primer lugar, en la miseria deplorable que pesa sobre la mayor parte de los habitantes de la República, en la incuria de que está dominado el proletariado, en la falta de recursos, en la falta de espíritu público; en la falta de conocimientos industriales. En segundo lugar, en la discriminación en que está la población en todo el país […]"[25].

El propio Domingo Faustino Sarmiento compartía el diagnóstico de que muchos padres no querían enviar a sus hijos a la escuela, pero confiaba en que sería posible despertar su interés a través de la publicidad efectuada por maestros y visitadores o inspectores provinciales, así como por medio de desfiles, entregas de premios y otros estímulos públicos[26]. Fuera de los muros de la escuela, su imagen asociada al progreso, de modo similar al ferrocarril, jugaba a favor de promocionarla. Testimonio de ello era la participación de personalidades locales en los exámenes anuales. A modo de

Historia-MacClure 09-8.indd 230 09-08-12 16:50

ilustración de los esfuerzos por publicitar la escuela primaria asociándola a una imagen del progreso, también desde fuera de sus muros, en diversos lugares tanto preceptores como vecinos hicieron esfuerzos por adquirir un reloj campana para el establecimiento, el cual constituía un símbolo de la modernidad. Así, la escuela de hombres de Los Ángeles disponía de un reloj campana y en Concepción, a pesar de la falta de muebles e implementos escolares, se organizó una suscripción voluntaria que permitió dotar de relojes a las escuelas de la ciudad[27]. En el poblado rural de San Rafael cercano a la ciudad de Los Andes, el preceptor recién egresado del Instituto Nacional, levantó una suscripción voluntaria como en Concepción, para adquirir un reloj[28]. Según Sarmiento, tuvo que prometer colocarlo en una torrecilla sobre la escuela o comprar una campana para replicar las horas en beneficio del vecindario, con lo cual logró que dos gañanes o peones agrícolas abrieran la suscripción. A juicio de Sarmiento, ese nuevo reloj campana constituyó "el primer rudimento de cultura echado en lugares que vegetan hace un siglo en la ignorancia". Quedaba atrás esa época vegetativa, dominada por el ritmo de un tiempo impreciso, medido solamente de modo aproximado de acuerdo con el sol y al sonido de las campanas en las ciudades donde había iglesias[29]. Incorporar a los niños a la escuela y establecer la conexión con el mundo del reloj campana, era estar acorde con los nuevos tiempos.

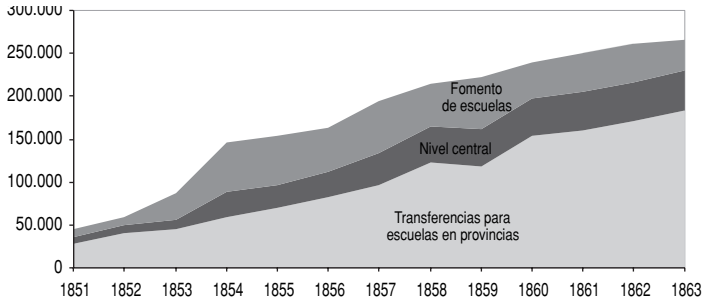
Otros opinaban que motivar a los padres era insuficiente y se requerían normas rigurosas para masificar la educación. Frente a la desidia de los padres respecto de la concurrencia de sus hijos a la escuela, Miguel Luis Amunátegui, quien dos décadas después se desempeñaría como Ministro de Instrucción Pública, sostuvo que el remedio consistiría en "[…] el establecimiento de la instrucción primaria obligatoria. Todo padre, tutor o persona que tenga niños a su cargo debe enviarlos a la escuela pública, a menos de probar que les da por cualquier otro modo la educación prescrita por la ley"[30]. Respaldó esta solución en que se había hecho lo mismo en Suecia en 1842, en algunos estados de Prusia, en Massachusetts en 1852 y en otros países. Para cumplir esa obligación era necesario

Historia-MacClure 09-8.indd 231 09-08-12 16:50

que hubiera un número de escuelas suficiente, de acuerdo con lo propuesto en el proyecto de ley, según Amunátegui.

A pesar de que en la clase dirigente se compartía en líneas generales el diagnóstico sobre el "desinterés" de los más pobres en la educación de sus hijos, no había acuerdo sobre la solución. El debate parlamentario acerca del proyecto de ley sobre educación primaria se reponía una y otra vez, sin un consenso sobre cuánto extender la educación primaria y a qué costo. Pero de todos modos el clima político se había tornado favorable a la ampliación de la educación primaria, lo que tuvo importantes consecuencias para el desarrollo de las escuelas públicas, mientras se discutía la ley. El ambiente político a favor de ampliar la educación primaria, favoreció un sustancial incremento en el gasto en ella, solicitado al Congreso por el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Silvestre Ochagavía. La bonanza económica aportaba mayores ingresos aduaneros al Estado y con ellos el gasto en educación primaria creció de modo especialmente fuerte en 1854, como se aprecia en el siguiente Gráfico 3.2 *Gasto en educación primaria por componentes, 1851 a 1863*.

Gráfico 3.2
Gasto en educación primaria por componentes, 1851 a 1863
Gasto corriente, en $ de cada año



Fuente: *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales de la República de Chile*. Santiago, Imprenta Nacional, 1850 a 1863.

Historia-MacClure 09-8.indd 232 09-08-12 16:50

Mayores recursos fueron transferidos a las provincias para el gasto en educación primaria y en los hechos escuelas municipales fueron reemplazadas por escuelas fiscales, generando en los municipios expectativas de financiar la educación primaria local con fondos del gobierno central.

Uno de los componentes más relevantes del gasto gubernamental fue el fomento de escuelas, que en 1854 casi se duplicó, consistiendo principalmente en recursos gastados en el pago de sueldos a profesores de nuevas escuelas[31]. Una vez contratados los profesores de las nuevas escuelas, el pago de sus remuneraciones se convirtió en un gasto recurrente que a su vez se expandía por medio de las transferencias a provincias para educación primaria.

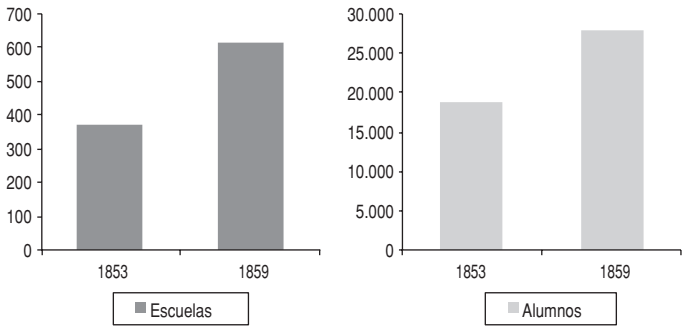
También aumentó el gasto a nivel central, incluyendo un mayor número de visitadores provinciales de escuelas, hasta contar el gobierno con uno en cada provincia, para coordinar la educación primaria de acuerdo con las pautas gubernamentales, aunque en la práctica estos inspectores eran normalistas o preceptores con experiencia docente, con sus propios intereses e ideas, que operaban también como correas transmisoras hacia arriba de necesidades locales.

La cantidad de escuelas públicas y alumnos de estas aumentó rápidamente, como puede apreciarse en el Gráfico 3.3 *Escuelas públicas y alumnos, 1853 y 1859*. Había una correlación entre el número de escuelas públicas y la cantidad de alumnos asistentes a ellas. Entre las nuevas escuelas públicas, las de mujeres se duplicaron entre ambos años.

A nivel local, la posibilidad de obtener apoyo gubernamental para la educación primaria desembocó en nuevos compromisos, como se manifestó, a modo de ilustración, en el departamento (municipio) de Concepción[32]. En la ciudad, las cuatro escuelas de hombres financiadas por la Municipalidad pasaron a ser de financiamiento fiscal, aliviando así el presupuesto municipal. En Nonguén, un villorrio aislado de la ciudad de Concepción pero que formaba parte del departamento (municipalidad), los vecinos sostenían desde hacía ya una década que a pesar de encontrarse la

Historia-MacClure 09-8.indd 233 09-08-12 16:50

Gráfico 3.3
Escuelas públicas y alumnos, 1853 y 1859



Fuente: *Anuario estadístico*, "Entrega 2ª" y "Entrega 5ª", sección "Instrucción pública".
Nota: Escuelas y alumnos sumando fiscales y municipales.

localidad en las inmediaciones de la ciudad, carecían de una escuela para la educación de sus hijos, la que finalmente obtuvieron. En Chiguayante, otro villorrio suburbano de la ciudad, los propios vecinos edificaron una casa para una escuela, siendo beneficiados con un maestro financiado por recursos fiscales. Durante un viaje del Presidente Manuel Montt a las provincias del sur, ese tipo de peticiones fueron frecuentes y el Presidente aprobó la fundación de nuevas escuelas[33].

De este modo, aunque el proyecto de ley de instrucción primaria continuaba en discusión, a partir de la gestión del Ministro de Instrucción Silvestre Ochagavía, aumentó el compromiso práctico del gobierno con la ampliación de la educación primaria. Su gestión respondió a aspiraciones y estimuló presiones desde el nivel provincial y local, tendientes a extender la educación primaria con recursos fiscales distribuidos por el gobierno central.

Aunque había indicios de una aspiración social desde abajo, cuando el debate sobre el proyecto de ley se aproximaba a su fin y estaba próximo a producirse un acuerdo, el tema de la disposición de los padres a enviar a sus hijos a la escuela seguía presente en la

Historia-MacClure 09-8.indd 234 09-08-12 16:50

clase dirigente. En el Congreso hubo parlamentarios que propusieron establecer la obligatoriedad legal de la educación para forzar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, mientras otros sostuvieron que bastaría con aumentar la cantidad de escuelas públicas ofrecidas a la población; algunos insistieron en la necesidad de un impuesto especial para ello y otros se opusieron, hasta que se llegó a una negociación.

En la discusión parlamentaria, el senador y ex Ministro de Instrucción, Silvestre Ochagavía, reconociendo que "hay muchas familias pobres […] cuya ignorancia está muy lejos de permitirles comprender las ventajas de la escuela", propuso hacer obligatoria la instrucción primaria en los lugares en los cuales había escuelas a doce cuadras –1.200 metros– de distancia de donde vivían los niños[34]. A los planteamientos favorables a la educación primaria obligatoria, se sumó la respetada opinión del economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil, profesor en la Universidad de Chile[35].

Contra la indicación de Silvestre Ochagavía sobre la educación obligatoria, se argumentó que al ampliar el número de escuelas y de alumnos de acuerdo con el proyecto de ley, la coacción sería innecesaria. Además, la obligatoriedad implicaría "[…] dar lugar a mil abusos, a mil extorsiones, no solo en los campos sino aún en la misma ciudad" por parte de "un inspector que quisiese molestar a un vecino […]"[36]. La propuesta de Ochagavía sobre la educación primaria obligatoria fue rechazada en el texto definitivo de la ley de instrucción primaria.

Después de diez años de discusiones, se llegó a un acuerdo negociado, promovido por el cercano colaborador del Presidente Manuel Montt, Antonio Varas. El compromiso alcanzado en torno a la Ley de Instrucción Primaria de 1860, postergó el establecimiento de un impuesto especial pero se mantuvo la norma de una escuela por sexo cada dos mil habitantes según el proyecto original y se estableció una organización centralizada de la educación primaria[37].

En la práctica, la ampliación de la cantidad de escuelas se efectuaría con recursos fiscales normales, tal como venía ocurriendo

Historia-MacClure 09-8.indd 235 09-08-12 16:50

desde varios años atrás, a partir de la gestión del Ministro Silvestre Ochagavía. De este modo, el Estado actuaría como árbitro en la distribución gradual de los crecientes recursos fiscales, para ampliar las escuelas. Según Antonio Varas, la solución adoptada consistía en "que el Congreso confiase la parte administrativa de esta ley al celo y prudencia del Gobierno […] pues nadie mejor que él podría repartir los beneficios de una manera justa y proporcionada a las exigencias"[38]. La solución económica era mantener el camino adoptado desde la gestión del Ministro Ochagavía, lo que como veremos más adelante, a la larga acarrearía graves consecuencias.

Se estableció una Inspección de Educación Primaria a cargo de implementar la puesta en práctica de la ley. Un cercano al gobierno *montt-varista*, Adolfo Larenas, fue designado Inspector General de Educación Primaria. Larenas había sido Intendente de Concepción, donde reprimió manifestaciones opositoras encabezadas por el diputado Juan Nepomuceno Badilla, Víctor Lamas y oficiales de la Guardia Cívica en 1858, calentando la atmósfera política que desembocaría en la rebelión armada contra el gobierno de Montt[39]. Su nombramiento, ocurrido durante la transición del gobierno de Montt hacia el de la fusión o alianza liberal-conservadora del Presidente José Joaquín Pérez, no fue bien acogido por todos los sectores. El Rector de la Universidad de Chile, Andrés Bello, puso reparos legales a la participación de Larenas en su Consejo Universitario[40]. Poco después, en el Congreso, la comisión de presupuestos propuso la supresión del recién creado cargo de Inspector General de Educación Primaria, en acuerdo con el Ministro del ramo[41]. Así Larenas careció de la influencia política que había tenido Sarmiento. Su actividad se concentró en el desarrollo de un aparato administrativo central, asignando recursos y definiendo normas para el funcionamiento de las escuelas públicas, desterrando el impulso reformista que había ejercido el maestro argentino.

En definitiva, el objetivo de ampliar la educación pública primaria que venía implementándose, se confirmó y formalizó con la Ley de Instrucción Primaria de 1860. Este propósito tenía dos

Historia-MacClure 09-8.indd 236 09-08-12 16:50

caras. Por el lado de la oferta de educación pública, el Estado establecería una determinada cantidad de nuevas escuelas en proporción a la población, aunque no se especificaron los medios para lograrlo, los que quedaron a cargo del gobierno. Al menos transitoriamente, se haría uso solamente de los ingresos fiscales corrientes para alcanzar el objetivo buscado y posteriormente se dictaría una ley estableciendo un financiamiento especial para la educación primaria. Las escuelas previstas según los habitantes de los departamentos (municipios) requerían los recursos de un impuesto que se fijaría más adelante, pero esto quedó relegado a un segundo plano con la crisis económica al final del gobierno de Manuel Montt y luego por el tránsito hacia el gobierno del nuevo Presidente, José Joaquín Pérez. También de acuerdo con la ley, se estableció un sistema centralizado en una Inspección General, para organizar y uniformizar la educación primaria, la que como hemos indicado quedó a cargo de Adolfo Larenas.

Por el lado de la demanda de los padres de educación para sus hijos, el objetivo de ampliar la educación primaria dependía de la disposición de ellos a enviar a los niños y niñas a las escuelas. Se opinaba que esa disposición no era masiva, pero se rechazaron las propuestas de establecer legalmente la obligatoriedad de la asistencia de los niños a la escuela, como se había hecho en algunos países.

Demanda de educación para los hijos

En las ciudades, los analfabetos eran menos que en el campo, pero de ello no se derivaba una respuesta afirmativa a la pregunta sobre si la educación era un vehículo de bienestar económico y movilidad social para todos sus habitantes, que los indujera a demandar educación para sus hijos. Los padrones del Censo de 1854 en la Subdelegación 3 (San Agustín) de Concepción, ofrecieron interesante información sobre esa interrogante, mostrando un cuadro de más tonalidades que el blanco y negro[42].

Historia-MacClure 09-8.indd 237 09-08-12 16:50

Esta Subdelegación constituía uno de los cuatro sectores en que se dividía la ciudad, a los cuales se agregaban dos poblados suburbanos. En ella vivían 2.574 personas del total de 14.186 habitantes del Departamento (municipio) de la ciudad de Concepción. Contaba con 420 viviendas, de las cuales cinco correspondían a hogares colectivos, esto es, conventos, colegios con pensionistas u hoteles. Entre quienes encabezaban los hogares en cada vivienda, un 47% eran mujeres y la edad media de los jefes de hogar era de 40 años, de acuerdo con los padrones censales[43].

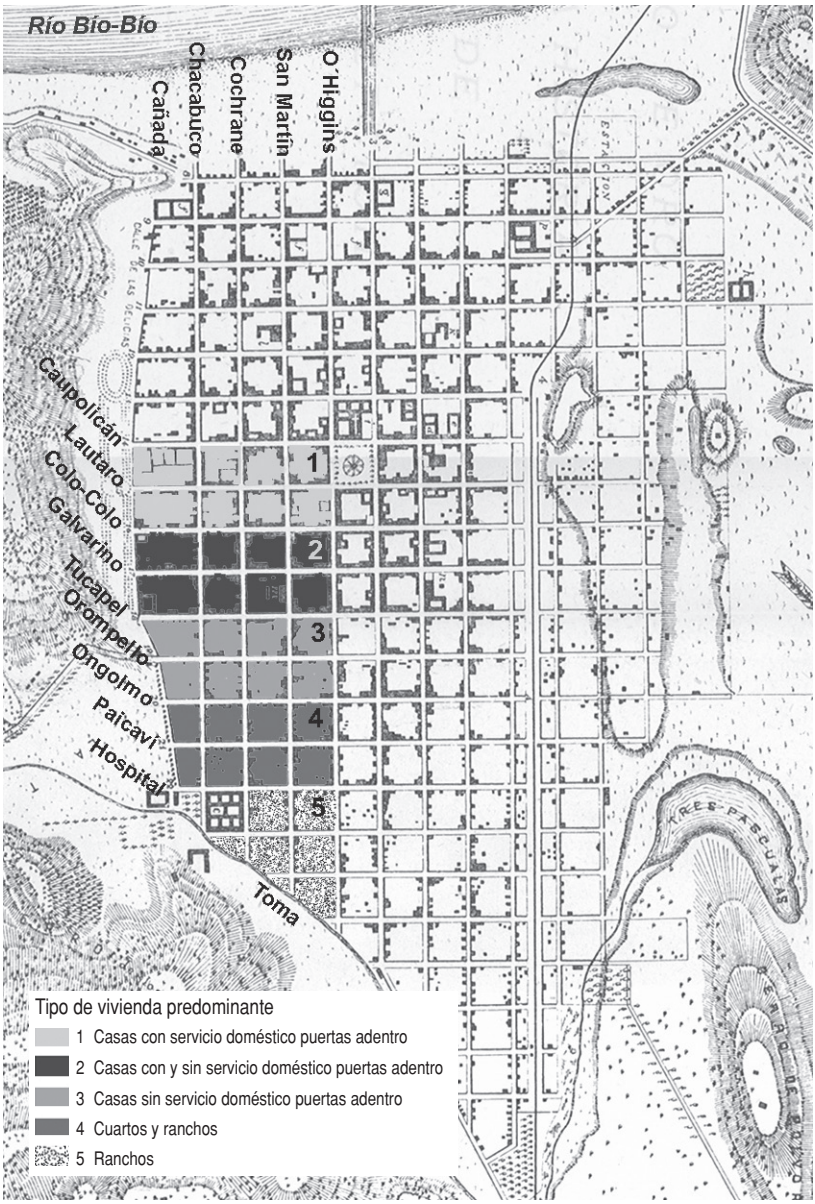
La Subdelegación 3 (San Agustín) se subdividía en cinco distritos, como se puede distinguir en el siguiente Mapa 3.1 *Distritos censales en Subdelegación 3 (San Agustín) de Concepción, 1854*. En cada uno de los distritos predominaban hogares de determinadas características socioeconómicas.

Las "clases mejores", incluyendo a oficinistas, profesionales, altos funcionarios y empresarios, vivían principalmente en casas en el sector más céntrico de la ciudad, próximo a la Plaza de Armas, el distrito 1 de la Subdelegación 3 (San Agustín). En este distrito, muchos hogares contaban con sirvientes que habitaban en la vivienda. Así, en una esquina al costado de la plaza principal, en una de las más elegantes casas de la ciudad, residía Josefa Zañartu de Cruz, casada con el general José María de la Cruz, quien había liderado la revolución contra Manuel Montt, junto a su hija Delfina de 14 años. Sin embargo, en el distrito 1 también había viviendas de peor condición de materialidad que las casas, donde algunas de las familias que allí vivían eran encabezadas por personas que tenían como clientes de sus trabajos a los vecinos de mejor situación socioeconómica.

La mayoría de las personas en la Subdelegación 3 (San Agustín) habitaba en casas sin sirvientes, así como en cuartos y ranchos. Muchas de las viviendas más modestas eran de un piso, de base rectangular, con solo una pieza, sin chimenea ni ventanas y a veces solamente con aperturas que servían como puertas[44]. En ellas, el amoblado estaba constituido por una única cama en un rincón y quienes no cabían dormían en el suelo. Frecuentemente, un jarro y

Historia-MacClure 09-8.indd 238 09-08-12 16:50

MAPA 3.1
Distritos censales en Subdelegación 3 (San Agustín) de Concepción, 1854



Fuentes: Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 422, Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción. Pascual Binimelis. "Plano de la ciudad de Concepción, 1856".

Historia-MacClure 09-8.indd 239 09-08-12 16:50

una bombilla para el mate eran algunos de los pocos elementos de vajilla disponibles; los recipientes eran de greda y uno solo servía para toda la familia.

Un cuarto, además de estar conformado por una sola habitación de precaria materialidad, era a veces anexo a una casa o se construía formando agrupaciones de ese tipo de viviendas[45]. Los ranchos, por su parte, eran chozas hechas con troncos y ramas de árboles donde vivían a menudo los labradores de los campos y los peones "que habitan los suburbios de las ciudades, villas y aldeas".

De acuerdo con los padrones aplicados en el Censo de 1854, en el distrito 2, de características intermedias entre el sector socioeconómico más alto y el resto de los hogares, predominaban las casas con y sin sirvientes puertas adentro. En el distrito 3 eran más habituales las casas sin sirvientes habitando en ellas, y típicamente allí vivían los jefes de hogar que se desempeñaban como artesanos o trabajadores calificados, uno de los grupos ocupacionales más numerosos de la Subdelegación 3 de San Agustín, incluyendo costureras, carpinteros, albañiles y panaderas. Muchos de ellos habitaban también en el distrito 4, de viviendas más precarias, subsector en el cual eran habituales los cuartos junto a los ranchos, y donde vivía la mayor parte de los trabajadores no calificados, como los gañanes y lavanderas.

En el último distrito, el distrito 5, el más pobre y donde los ranchos eran el paisaje predominante, habitaban frecuentemente los jefes de hogar inmigrantes de las zonas rurales de la misma provincia de Concepción o de otras provincias, quienes desempeñaban variadas ocupaciones manuales. Así, al extremo del centro de la ciudad, en un rancho del distrito 5, habitaba Marciana Matamala, de origen mapuche –araucana según el empadronador del Censo– y proveniente de Arauco, lavandera, de 24 años, casada, quien vivía con sus dos niños de 6 y 1 años.

Como veremos a continuación, esas diferencias socioeconómicas que caracterizaban a los distintos distritos representados en el Mapa 3.1 *Distritos censales en Subdelegación 3 (San Agustín) de*

Historia-MacClure 09-8.indd 240 09-08-12 16:50

Concepción, 1854, se expresaban también en los niveles de educación y particularmente en el analfabetismo de los jefes de hogar. Como era natural, quienes encabezaban los hogares posiblemente aspiraban a que sus hijos alcanzaran una situación igual o superior desde el punto de vista educacional. Según se podrá apreciar enseguida, la educación primaria era una oportunidad para el futuro de los hijos de una parte de la población. Pero la aspiración a la educación primaria para los hijos dependía también de otros factores y estrategias familiares, entre los cuales se encontraba la localización de la vivienda.

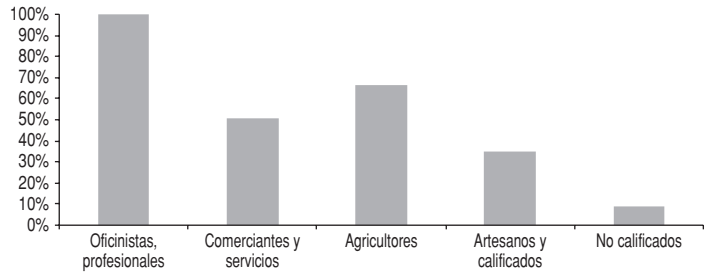
El analfabetismo alcanzaba a un 61% entre los jefes de hogar de la Subdelegación 3 de San Agustín en Concepción. Había más analfabetismo entre las mujeres jefas de hogar que entre los hombres que encabezaban un hogar. Solamente un 28% de ellas sabía leer y escribir, mientras la alfabetización alcanzaba a un 49% de los hombres. Las mujeres tenían menos posibilidades de educarse en una ciudad donde las escuelas públicas de hombres duplicaban a las de mujeres en 1854[46]. Las diferencias de género operaban como una barrera difícil de franquear para las mujeres, educadas o no educadas.

Las diferencias en la alfabetización también tenían que ver con el tipo de ocupación desempeñado por quienes encabezaban los hogares, como se puede apreciar en el próximo Gráfico 3.4 *Alfabetismo de jefes de hogar según ocupación, en Subdelegación 3 de Concepción, 1854*. A partir de la relación entre el alfabetismo y las distintas ocupaciones, es posible apreciar si la educación permitía a los sectores más pobres acceder a una mejor posición socioeconómica. Como veremos, la educación primaria abría oportunidades en algunas ocupaciones pero no en todas.

Sabían leer y escribir la totalidad de los oficinistas, profesionales, altos funcionarios y empresarios, desde el dueño de un hotel hasta un empleado público, incluyendo una mujer, la directora de un colegio de niñas que ofrecía educación secundaria, quienes residían preferentemente en el distrito 1, el más acomodado. A un empleado público, la educación le permitía acceder a un nicho en el

Historia-MacClure 09-8.indd 241 09-08-12 16:50

Gráfico 3.4
Alfabetismo de jefes de hogar según ocupación, en Subdelegación 3 de Concepción, 1854
Jefes de hogar hombres y mujeres que saben leer y escribir



Fuente: Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción.

mercado de trabajo, por sobre los artesanos calificados y los trabajadores manuales en general. Sin duda, todos esos grupos de nivel socioeconómico alto o medio querían la escuela para sus hijos, privada o pública. Pero ellos encabezaban apenas 25 de los 420 hogares particulares de la Subdelegación 3 de San Agustín en la ciudad –excluyendo a los conventos y otros hogares colectivos.

A continuación de ese grupo ocupacional y social, en cuanto a saber leer y escribir, era letrada la mayor parte de los agricultores que vivían en la ciudad. En los demás grupos ocupacionales, había una mezcla: algunos jefes de hogar sabían leer y escribir muchos no. Para una misma ocupación saber leer y escribir no era un requisito. El número de alfabetizados y la utilidad de la alfabetización variaban de una ocupación a otra. Entre quienes trabajaban en el comercio y los servicios, la mitad de los jefes de hogar sabía leer y escribir, pero la situación era dispareja. Los comerciantes mejor establecidos eran alfabetizados, mientras entre quienes solo disponían de pequeños negocios o vendían en la feria, entre ellos un buen número de mujeres, muchos eran analfabetos. Para las actividades comerciales, particularmente a medida que alcanzaban una cierta escala, poder leer y escribir,

Historia-MacClure 09-8.indd 242 09-08-12 16:50

y además saber sacar cuentas, constituía una ventaja. La misma función favorable tenía la educación básica entre prestadores de servicios como los mayordomos, quienes debían registrar los gastos diarios. En el grupo de comerciantes y prestadores de servicios para quienes la educación cumplía una función positiva, una expectativa razonable consistía en que sus hijos al menos mantuvieran su mismo nivel educacional.

Los artesanos y trabajadores calificados eran un numeroso grupo ocupacional, abarcando a 155 jefes de hogar en los 420 hogares del sector de la ciudad comprendido por la Subdelegación 3 de San Agustín, quienes residían preferentemente en los distritos 3 y 4. Entre ellos, la tasa de alfabetización era apenas un poco más de un tercio. También habían diferencias al interior de este grupo ocupacional: la mayoría de los carpinteros y sastres sabía leer y escribir, mientras eran analfabetos casi todos los albañiles y las panaderas. Para algunos carpinteros saber escribir y sacar cuentas puede haber sido útil a la hora de presentar un presupuesto, como solían hacerlo. Para un carpintero o un sastre, tomar medidas detalladas puede haber sido más importante que para un albañil. Para una panadera, pudiera bastar con saber contar unidades y efectuar algunos cálculos gruesos.

En el amplio grupo ocupacional de los artesanos, los semicalificados se encontraban en una situación menos ambivalente y más homogénea. De poco les servía saber leer y escribir a los zuequeros, hombres y mujeres fabricantes de una especie de calzado con una gruesa suela de madera, unida en su parte superior por un trozo de cuero bajo el cual se introducía el pie o el zapato, evitando que este se hundiera en el barro cuando llovía. Las numerosas costureras utilizaban moldes en su trabajo, debido a lo cual en su labor no era indispensable ser letrada, aunque podía serles útil contar para tomar medidas, leerlas y escribirlas, por lo que no es de extrañar que una parte de ellas fuera alfabeta. Algunos de los hogares eran especies de pequeños talleres, donde la mayoría de sus integrantes eran zuequeros o bien costureras cuando había hijas mujeres además de la jefa de hogar con esa ocupación. Así, debido

Historia-MacClure 09-8.indd 243 09-08-12 16:50

a que el trabajo infantil no era característico solo de las actividades agrícolas, resultaba normal que los padres dudaran entre contar con el apoyo de un hijo o hija para el trabajo del hogar-taller, ante la alternativa de enviarle a la escuela para aprender algo que pudiera no ser de utilidad material directa.

Casi la totalidad de los trabajadores no calificados eran analfabetos además de pobres, aunque constituían un grupo menos numeroso de lo que pudiera creerse en comparación a los restantes grupos ocupacionales, alcanzando a 55 de los 420 jefes de hogar del sector. Entre las lavanderas, solo unas pocas sabían leer y escribir. Todos los gañanes eran analfabetos. La educación no era un requisito para la subsistencia de estos jornaleros, quienes de acuerdo con un médico de la época, vivían semidesnudos, muchas veces sin techo, mal alimentados y desempeñando ocupaciones "al aire libre"[47].

El grupo ocupacional con un mayor número de hijos en edad escolar, un tercio de los niños de 7 a 14 años, correspondía a los artesanos y trabajadores calificados, entre ellos los carpinteros y sastres que sabían leer y escribir, para quienes además la educación contribuía a obtener beneficios. Es posible que aspiraran a una educación para sus hijos al menos al nivel que ellos tenían. Considerando lo anterior, los artesanos y trabajadores calificados constituían el principal grupo demandante de educación primaria pública, el más numeroso y que recibía beneficios directos de ella.

Por otro lado, como hemos visto, ser alfabeto no aportaba beneficios para el desempeño de las ocupaciones de los estratos más pobres integrados por trabajadores semicalificados y no calificados, quienes de hecho eran mayoritariamente analfabetos. Surge la interrogante de si esos jefes de hogar más pobres podrían haber apreciado el valor de la educación primaria.

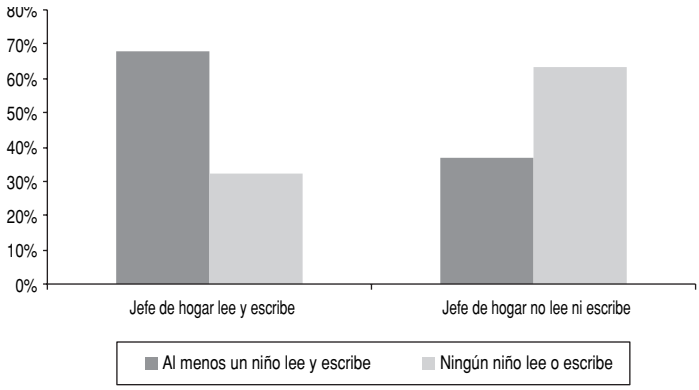
Los jefes de hogar no calificados y semicalificados eran en su abrumadora mayoría analfabetos. También lo eran muchos artesanos y trabajadores calificados. Si la educación no beneficiaba directamente a todos quienes desempeñaban esas ocupaciones, cabe preguntarse cuál era su postura respecto de la educación de sus

Historia-MacClure 09-8.indd 244 09-08-12 16:50

hijos. ¿Preferían mantenerlos en su condición "incivilizada" y "salvaje", como calificaban a los analfabetos sus contemporáneos "ilustrados", desde el estadounidense Horace Mann hasta Sarmiento y Amunátegui?

En el mayoritario conglomerado de los jefes de hogar analfabetos, muchos de los cuales eran artesanos o no calificados, a pesar de la escasa utilidad de la educación para el desempeño ocupacional de gran parte de ellos, parte de los niños de 7 a 14 años sabía leer y escribir. Esto se aprecia en el siguiente Gráfico 3.5 *Niños que leen y escriben en el hogar, según alfabetismo del jefe de hogar, en Subdelegación 3 de Concepción, 1854*. Al menos un niño en el hogar sabía leer y escribir, en 55 de los 150 hogares donde el jefe de hogar era analfabeto, es decir, los niños que habían alcanzado ese nivel de educación formaban parte de un 37% de los hogares encabezados por un analfabeto. Es posible que la escuela fuese una oportunidad de educación de esos niños, que no estuvo disponible para sus padres.

GRÁFICO 3.5
Niños que leen y escriben en el hogar, según alfabetismo del jefe de hogar, en Subdelegación 3 de Concepción, 1854
Al menos un niño de 7 a 14 años que lee y escribe en el hogar



Fuente: Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción.

Historia-MacClure 09-8.indd 245 09-08-12 16:50

De todos modos era más frecuente que al menos un niño en el hogar supiera leer y escribir cuando el jefe de hogar también sabía hacerlo que cuando era analfabeto, lo cual indica que el alfabetismo de los padres estaba asociado a la educación de los hijos. Pero no todos los jefes de hogar alfabetizados tenían niños que supieran leer y escribir, lo cual muestra que la educación era considerada por ellos como un asunto poco decisivo para su futuro.

En síntesis, para muchos jefes de hogar, como los numerosos artesanos y trabajadores calificados, saber leer y escribir podía prestar alguna utilidad en el desempeño ocupacional, por lo que podrían tener una expectativa de educación para sus hijos. En los hogares de quienes eran alfabetos, frecuentemente al menos un niño se educaba, lo cual indica que había una relación positiva entre poder leer y escribir, y la expectativa de educación para los hijos. Incluso cuando los jefes de hogar eran analfabetos, la escuela era una oportunidad de la que hacían uso para educar a los niños.

La educación podía ser de utilidad en algunas ocupaciones y podía haber una valoración positiva de ella, pero esto no indica que fuera de primera importancia para los padres. ¿Tenían alternativas mejores que la educación para su subsistencia y para el futuro de sus hijos? En sus estrategias de subsistencia y movilidad social había una respuesta a esa pregunta, como quedó registrado en los padrones censales de la subdelegación 3 de San Agustín en Concepción. En los grupos ocupacionales mayoritarios, acceder a una mejor posición socioeconómica no dependía predominantemente de contar con educación, sino de otras estrategias. Una de las estrategias de subsistencia tenía que ver con alcanzar una mayor experiencia laboral. Principalmente entre los hombres, la edad promedio de los artesanos y trabajadores calificados era superior a la de los artesanos y trabajadores semicalificados, de acuerdo con los padrones censales. En el primer grupo, entre los que se encontraban los carpinteros y zapateros, la edad media era de 40 años mientras que entre los artesanos semicalificados como los zuequeros, la edad promedio era de solamente 30 años. Si la edad media de los calificados era superior a la de los menos calificados, esto quiere decir

Historia-MacClure 09-8.indd 246 09-08-12 16:50

que los años de experiencia laboral eran un mecanismo de ascenso ocupacional. Un mecanismo importante de movilidad ascendente en la escala ocupacional hacia empleos mejor remunerados, era la experiencia adquirida en las diferentes actividades y aprendizajes prácticos desarrollados a lo largo de la vida laboral, que contribuían a mejorar y calificar el desempeño en el trabajo. Para algunas de las ocupaciones más numerosas, esto tenía mayor importancia que la educación primaria.

Por otro lado, había niños y niñas que ayudaban con su trabajo a la subsistencia del hogar y la experiencia laboral era entendida como parte de su formación, muchas veces con un papel más importante que la escuela. Había niños de 14 años o menos que trabajaban en 49 de los 420 hogares de la Subdelegación 3 de San Agustín y es posible que este número fuera mayor considerando quienes ayudaban ocasionalmente a sus padres en el trabajo. En dos hogares de zapateros, había niños menores de 15 años que trabajaban como ayudantes de sus padres. En esos casos, las habilidades se transferían de una generación a otra a través de formas de aprendizaje práctico y los padres enseñaban a sus hijos transmitiéndoles su experiencia. Pero una profesión más frecuente era la de las niñas y niños menores de 15 años que se desempeñaban como sirvientes. Algunos trabajaban puertas afuera aportando recursos al hogar; otros eran separados de su familia que se aliviaba al tener una boca menos o bien eran huérfanos. Un sirviente niño permitía ahorrar gastos a una familia de ingresos medios, como la del propio preceptor de la escuela de hombres de la Subdelegación 3 de San Agustín, Inocencio Canales, quien contaba con una cocinera de 14 años. Para el desempeño laboral de los niños y niñas que trabajaban, la experiencia en el trabajo era más relevante que la educación primaria.

En las estrategias de supervivencia y movilidad social de los hogares, las diferencias de género también eran importantes. Entre los jefes de hogar hombres, tres cuartas partes eran casados, muchos de ellos artesanos calificados, cuyos hogares de ese modo ganaban en estabilidad. Como hemos señalado, casi la mitad de

Historia-MacClure 09-8.indd 247 09-08-12 16:50

los hogares era encabezado por mujeres y a diferencia del otro sexo, entre ellas estaban casadas solamente una cuarta parte, según los datos de los padrones censales. La abrumadora mayoría de las mujeres jefas de hogar eran viudas o solteras, presumiblemente enfrentando una situación más vulnerable que las casadas con jefes de hogar hombres y siendo la viudez la situación más frecuente cuando había una jefatura de hogar femenina[48]. Sabía leer y escribir solamente un tercio de las mujeres jefas de hogar, cualquiera fuera su situación conyugal, en comparación a alrededor de la mitad de los hombres. En ese grupo minoritario de mujeres alfabetizadas, una gran parte habitaba en los distritos 1 y 2, los más acomodados, en viviendas de mejor materialidad, las casas, contando habitualmente con sirvientes. De acuerdo con esos mismos indicadores, las jefas de hogar analfabetas vivían en general algo más modestamente. Como la gran mayoría de las mujeres jefas de hogar era analfabeta, para ellas saber leer y escribir no era un camino a través del cual sus hogares pudieran salir adelante, al menos en el corto plazo. Por otro lado, casi dos tercios de las viudas declaraba no tener profesión, pero gran parte de ellas vivía con hijos, hijas o con personas sin un vínculo familiar directo, incluso hombres adultos, que sí tenían una ocupación con la cual podían aportar recursos al hogar, de modo que su estrategia de subsistencia posiblemente se orientaba a contar con estas personas cohabitando en la vivienda y a que tuvieran éxito en sus actividades laborales, a lo que podemos presumir que asignaban prioritariamente sus energías.

En definitiva, las estrategias de subsistencia de la mayoría de la población, de acuerdo con los padrones censales, seguían derroteros en los que la educación primaria no era lo prioritario. El género y el tipo de ocupación marcaban la diferencia en cuanto al acceso a mejores condiciones de vida. Los años de experiencia en el oficio contribuían más a un mejoramiento de los ingresos que la educación formal. Para sobrevivir, las viudas tenían que desarrollar estrategias particulares, al mismo tiempo que los niños aportaban en muchos casos su trabajo a la economía del hogar. La educación

Historia-MacClure 09-8.indd 248 09-08-12 16:50

primaria no proporcionaba una alternativa indispensable para la subsistencia y la movilidad social de la mayoría de los habitantes de la ciudad. Para la mayor parte de la población, contribuía poco al mejoramiento de la situación socioeconómica familiar y a superar las barreras que impedían a los hijos llegar más allá de la condición en que habían nacido.

Resulta difícil establecer si lo anterior sería generalizable a otras ciudades del país en los mismos años, debido a la carencia de datos. Pero con algunas precisiones, ello es muy similar a lo observado en ciudades de Canadá en la época, en las que la tasa promedio de alfabetización era superior a la de Concepción[49]. En los países de mayor desarrollo del capitalismo en el segundo tercio del siglo XIX, como Canadá y Estados Unidos, la educación todavía no era un requisito para el avance económico-social y para la movilidad intergeneracional de los niños. La promesa de la educación primaria como vehículo de mejoramiento económico-social, proclamada en la retórica de Horace Mann admirada por Sarmiento, se contradecía con las experiencias de vida de gran parte de la gente común, de hombres y mujeres.

Cuando las energías familiares en los estratos bajos y medios estaban puestas en sus múltiples estrategias de subsistencia y movilidad social, la educación tenía una prioridad menor. A pesar de ello, como vimos en la Subdelegación 3 de San Agustín en Concepción, la educación podía ser útil en algunas ocupaciones y el hecho de que en hogares encabezados por analfabetos una parte de los niños sabía leer y escribir, indicaba una valoración positiva de la educación en los estratos socio-ocupacionales más bajos. A la inversa, entre los jefes de hogar alfabetizados, la mayoría de las veces los niños sabían leer y escribir, pero no siempre.

Había una aspiración a la educación primaria en alguna medida independiente del estrato socioeconómico al cual se pertenecía e incluso en los estratos más bajos de la ciudad de Concepción había adultos y niños que sabían leer y escribir. Más concretamente, hay indicios de que en esos estratos había una cierta demanda de educación primaria. Por exceso de celo de los empadronadores o

Historia-MacClure 09-8.indd 249 09-08-12 16:50

por error, algunos padrones censales de la Subdelegación 3 de San Agustín especificaron como "profesión" de los niños la de "escolar" cuando asistían a la escuela y entre esos casos, algunos pertenecían a hogares cuyos padres se encontraban en los escalones más bajos de los grupos ocupacionales. Aunque parezca extraño, una familia como la del albañil analfabeto Victorio Guiñes y su esposa Isabel Otáralo, lavandera, quienes vivían en un cuarto junto a otros dos hijos en edad preescolar, quería educación para su hija, Carmen Guiñes, una niña de 9 años que asistía a la escuela. También querían educación los padres de la niña Eloísa Cid, una escolar de 11 años que sabía escribir, hija del sastre Antonio Cid de 35 años y su esposa Catalina Saldía, de 30 años, costurera, ambos analfabetos, quienes vivían en una precaria mediagua totalizando ocho personas bajo el mismo techo, en el distrito 5, el más pobre. Así, los padres de estas dos niñas aspiraban a la educación primaria para sus hijas, a pesar de que ello posiblemente no les traería ninguna recompensa material y de que en lo inmediato las familias tenían necesidades básicas por satisfacer.

Las alumnas Carmen Guiñes y Eloísa Cid pueden haber sido una excepción, por su procedencia de hogares de precarias condiciones socioeconómicas. Pero constituían casos de "escolares" en los padrones censales, que mostraban una demanda de educación primaria para sus hijos por parte de padres cuyas experiencias de vida no dependían de la educación, sino de la concentración de las energías familiares en sus estrategias de subsistencia. Por otro lado, la asistencia de estas niñas a la escuela indica que esta no se encontraba cerrada para los estratos más bajos.

Estos dos casos plantean la interrogante de qué proporción de los niños asistía a la escuela. Presumiblemente, ambas niñas asistían a la escuela de mujeres del barrio de San Agustín, a cargo de la preceptora Rosario Cisternas, en la calle O'Higgins. Esta escuela pública contaba con unas 60 alumnas y la de hombres del profesor Canales, también en la Subdelegación 3 en Concepción, tenía 70 alumnos, es decir, las dos escuelas de la subdelegación totalizaban 130 alumnos, para un total de 510 niños y niñas de 7 a 14 años de

Historia-MacClure 09-8.indd 250 09-08-12 16:50

edad en el mismo sector de la ciudad[50]. Aunque posiblemente algunos niños pertenecientes a hogares de estratos más altos asistían a escuelas particulares pagadas, los alumnos de las dos escuelas de la Subdelegación 3 de San Agustín representaban aparentemente solo una pequeña parte de la demanda potencial de educación pública primaria en 1854.

¿Era tan baja la cobertura alcanzada por las escuelas de la Subdelegación 3 de Concepción respecto de los niños y jóvenes en edad escolar? Los padrones censales incluyeron una amplia cantidad de niños que trabajaban, pero sabían leer y escribir, lo que presumiblemente habían aprendido en la escuela en un período anterior. Esto confirma lo antes observado en el caso de la escuela de Los Ángeles, en cuanto a que el número de quienes asistieron a la escuela en algún momento de su niñez y adolescencia, era superior a la cantidad de inscritos y asistentes a estos establecimientos en un año determinado. Es decir, en la cohorte o franja de edad de 7 a 14 años al momento de aplicarse el Censo, más niños y jóvenes asistieron a la escuela durante uno a tres años en ese ciclo de su vida que los inscritos en las escuelas en ese año específico.

De este modo, en el caso de la Subdelegación 3 de San Agustín de Concepción, una parte importante de los niños en edad escolar asistieron en algún período de su niñez a la escuela, posiblemente un par de años, hasta aprender a leer y escribir y las operaciones aritméticas básicas. Así, por parte de muchos padres había una demanda de educación para sus hijos, más allá de un estrato socioeconómico estrecho.

Para muchos jefes de hogar, como el grupo ocupacional más numeroso, de los artesanos y trabajadores calificados, saber leer y escribir podía prestar alguna utilidad en el desempeño ocupacional, por lo que tenían una expectativa de educación primaria para sus hijos y constituían el principal grupo demandante de educación pública. Aunque la educación no beneficiaba materialmente a todos los que la recibían, la escuela era una oportunidad de la que muchos hacían uso para educar a los niños, incluso cuando los jefes de hogar eran analfabetos.

Historia-MacClure 09-8.indd 251 09-08-12 16:50

De acuerdo con lo analizado, la educación tenía utilidad en algunas ocupaciones y había una valoración positiva de ella, pero no era de primera importancia para la mayoría de los padres que enviaban a sus hijos a la escuela. La educación primaria no proporcionaba una alternativa indispensable para la subsistencia y la movilidad social de la mayor parte de los habitantes de la ciudad. Pero incluso en los estratos más bajos había una cierta demanda de educación primaria para sus hijos por parte de los padres, a pesar de estar abocados a concentrar las energías familiares en sus estrategias de subsistencia.

Más allá de su utilidad para el desempeño laboral y de sus retornos económicos, la educación primaria había alcanzado por sí misma una cierta fuerza simbólico-cultural. Era una "moda", de acuerdo con lo que sostenía el visitador de escuelas de la provincia de Concepción. "El rico y el pobre, el hacendado y el inquilino, el artesano y el agricultor, sienten esa necesidad que no llenaron a su tiempo, y piden ya una escuela cercana a su hogar para educar a su familia", pero lamentablemente esto ocurría solo "como por moda", como se manifestaba en la insuficiente asistencia de los alumnos a la escuela[51]. Es posible que esa "moda" no constituyera una idea-fuerza tan intensa como en el caso de Francia, donde se ha demostrado que a través de un largo proceso, la alfabetización había llegado a ser internalizada como una aspiración de las comunidades incluso en el mundo rural, lo cual favoreció la transición desde una alfabetización restringida a una masiva a través de la escuela pública, cuando la educación primaria fue asumida como un objetivo de los promotores de la educación y las autoridades políticas reformadoras hacia mediados del siglo XIX[52].

Por otro lado, también más allá de los beneficios materiales personales que pudiera aportar la educación primaria, quienes sabían leer y escribir podían ser calificados como electores si además disponían de un cierto nivel socioeconómico. En la ciudad de Concepción en 1862, los artesanos calificados, profesionales y comerciantes de nivel medio, tenían una importante participación entre quienes tenían derecho a voto en la ciudad, constituyendo un 40%

Historia-MacClure 09-8.indd 252 09-08-12 16:50

de los electores[53]. Una participación electoral similar e incluso algo superior a la que tenían en el empleo en la ciudad[54]. Entre esos electores, los más numerosos eran los carpinteros, sastres, zapateros y albañiles. A diferencia de los zapateros, un solo zuequero tenía derecho a votar y los gañanes no calificados carecían por completo de derecho a voto. Al igual que ellos, por cierto, las mujeres también estaban marginadas del sistema electoral. En el conjunto del país, los artesanos sumados con los empleados públicos y privados, representaron la mitad de los electores inscritos[55]. No es de extrañar que en las elecciones parlamentarias de 1864 resultara elegido diputado por el Departamento (municipio) de Concepción un radical, partido de reciente creación y todavía con un escaso número de parlamentarios, representante de ideas "avanzadas" de la época[56]. La expansión del derecho a ser elector en 1872, incluyendo a todos los que sabían leer y escribir, generalizó la importancia de ser alfabeto: el voto, aunque fuera controlado o manipulado, tenía un valor.

El mejoramiento de la vida de la gente dependía cada vez más de las decisiones políticas, en un país donde los crecientes ingresos fiscales habían expandido las capacidades distributivas y regulatorias del Estado[57]. De este modo, saber leer y escribir para poder votar, permitía en algún grado, aunque fuera menor, ejercer influencia en asuntos considerados importantes para la vida normal de la gente. A su vez, constituía otro incentivo para enviar los hijos a la escuela.

También más allá de los beneficios económicos personales que se pudieran obtener con la educación primaria, el aprendizaje de la lectura y la escritura en la escuela abría posibilidades de consumo cultural y recreacional. Los periódicos de distintas tendencias se multiplicaban, folletos de diversos tipos eran accesibles para quienes sabían leer, el servicio de correos permitía escribir cartas y enviarlas con relativa facilidad.

Sin embargo, además del valor simbólico-cultural de la educación primaria, de sus usos en la política y en el consumo cultural, el análisis de los padrones censales de la Subdelegación 3 de San Agustín en Concepción mostró que la educación primaria podía

Historia-MacClure 09-8.indd 253 09-08-12 16:50

aportar algunos beneficios económicos, aunque fueran limitados. Esto incidía, por parte de los padres, en una demanda por educación primaria para sus hijos, dentro de los límites que hemos expuesto. Esa demanda era mayor entre los artesanos y trabajadores calificados para quienes prestaba alguna utilidad saber leer, escribir y las operaciones aritméticas básicas, en comparación a los trabajadores no calificados, aunque la aspiración a la educación primaria iba más allá de las recompensas materiales que se podían obtener de ella.

Pero incluso si el caso de la Subdelegación 3 de San Agustín en Concepción pudiera ser generalizado a otras ciudades del país, la mayor parte de la población habitaba en zonas rurales y la agricultura era la actividad laboral mayoritaria. Lo que ocurría en la agricultura y en la economía de la época, era decisivo en la demanda de educación.

Crecimiento económico y educación

Contar con un nivel mínimo de educación formal beneficiaba a los ocupados en actividades realizadas por quienes no formaban parte de los estratos más privilegiados de la sociedad, como pequeños comerciantes y algunos artesanos. Pero saber si esto constituía una excepción más que una tendencia general, requiere examinar el desarrollo de la economía en la época y sus efectos sobre el mundo del trabajo.

Por otro lado, los esfuerzos por aumentar la cobertura de la educación respondían a las ideas de al menos parte de los grupos dirigentes. Sin embargo, cabe preguntarse si ello se debía solamente a ideas e intereses de variado tipo o si había también motivos económicos para la expansión de la educación. Es decir, resulta de importancia averiguar si la dinámica económica incidió en la búsqueda de expansión de la escolarización y en la decisión del Estado de asignarle alguna prioridad.

Historia-MacClure 09-8.indd 254 09-08-12 16:50

En teoría, parece extraño que se asignara alguna relevancia a la educación cuando no era un requisito para la absorción de tecnologías, como en el siglo XX. La dinámica económica de la época no parece haber sido impulsada por la educación, como se sostiene que ocurrió un siglo después, pues el crecimiento económico fue anterior al capital humano resultante de esta última, incluso en uno de sus componentes básicos, saber leer y escribir, cuando solamente unos pocos sabían hacerlo[58]. Por la misma razón, cabe preguntarse en qué medida los ingresos del trabajo dependían del capital humano, principalmente de la educación, como ocurrió en el siglo XX[59]. En Latinoamérica, como resultado de la incorporación de una mayor proporción de la población a la educación primaria y a los sistemas educacionales desde mediados del siglo XX, se habría experimentado una afluencia de capital humano a la fuerza de trabajo[60]. Se necesita aclarar las particularidades de la relación entre economía y educación en Chile durante el período estudiado del siglo XIX.

La economía chilena experimentaba una prosperidad sin precedentes desde mediados del siglo XIX, fundada en la expansión del comercio mundial, en una era en que se había impuesto la libertad de comercio bajo el predominio del capitalismo británico después de la derrota de Napoleón. Al igual que en el resto de América Latina, el crecimiento económico orientado hacia afuera desarrollado en el tercer cuarto de siglo, aparentemente no requería de educación, pero como veremos más adelante, las apariencias eran engañosas.

El país se convirtió en un importante exportador de cobre, trigo y otros productos mineros y agrícolas. Los excedentes se volcaron a ciudades que se expandieron y generaron mercados domésticos para los productos agrícolas. La producción agrícola y minera requería un fuerte trabajo físico, extremo en algunos casos como el de las minas de carbón, pero no era necesario poder leer y escribir para desempeñar esas actividades por parte de la mayoría de los trabajadores manuales[61].

Valparaíso fue el principal puerto de entrada al país de los productos de la revolución industrial inglesa y de otros países,

Historia-MacClure 09-8.indd 255 09-08-12 16:50

adquiridos gracias a las exportaciones. Bienes de consumo importados como las telas y la yerba mate eran consumidos por amplios sectores de la población, al mismo tiempo que algunos artesanos utilizaban serruchos y otras herramientas procedentes del exterior. Pero bienes culturales importados como los libros, para quienes sabían leer y podían adquirirlos, distaban de constituir un consumo masivo.

La industria manufacturera tenía una importancia menor en la economía del país y en los centros urbanos como Santiago. Algunos criticaban la invasión de productos extranjeros frente a los cuales los nacionales tenían pocas posibilidades de competir y demandaban tarifas aduaneras proteccionistas, pero se trataba de voces aisladas. En las esferas más elevadas de la sociedad, predominaba la idea de que el comercio internacional favorecía la prosperidad del país. Aunque las industrias manufactureras se hubieran desarrollado en mayor medida, las actividades manuales requeridas en la época no demandaban una fuerza de trabajo con educación formal.

En la agricultura, principal sector de actividad económica del país, el surgimiento de fuertes mercados externos y domésticos generó crecientes ingresos monetarios para los propietarios agrícolas. Los altos precios mundiales de los cereales y la baja en los costos de transporte se tradujeron en un auge de las exportaciones a partir de 1865 con la apertura del mercado inglés, alcanzando su punto más alto alrededor de 1875. A la demanda externa de cereales se sumó la generada internamente como resultado del florecimiento de la minería y de la urbanización. El mejoramiento de los caminos, la construcción de ferrocarriles, los vapores y el telégrafo, facilitaron el transporte de la producción hacia las ciudades, lo que repercutió en remotos lugares del mundo rural. Todo esto provocó cambios en la sociedad rural, que hicieron más necesaria la educación.

Los grandes propietarios ejercían un peso preponderante en la agricultura, pero esta abarcaba a un sector más amplio. El rol de contribuyentes agrícolas de 1854 incluyó a 19.100 propiedades con ingresos suficientes para pagar el impuesto agrícola y en 1857 hubo 32.822 contribuyentes[62]. A medida que crecía el mercado

Historia-MacClure 09-8.indd 256 09-08-12 16:50

y se elevaba el valor de la tierra se intensificó la subdivisión de las haciendas, dando origen a una mayor cantidad de propiedades agrícolas entre 1850 y 1880[63]. Se desarrollaron los registros notariales en las principales ciudades para formalizar la transferencia de propiedades. Se suprimieron limitaciones legales –mayorazgos y censos– a la compraventa de propiedades agrícolas, facilitando la expansión de un mercado libre de la tierra. Las transacciones de propiedades agrícolas abarcaron no solamente a las haciendas, sino también a propiedades más pequeñas. Aumentó el número de propietarios de predios agrícolas de menor tamaño, quienes coexistían con los hacendados que dominaban económica, social y políticamente el mundo rural. Un nuevo rol de contribuyentes del impuesto agrícola abarcó a 16.912 fundos en 1875, incluyendo propiedades agrícolas de diversos tamaños, una cantidad similar a dos décadas atrás[64]. Pero además fueron identificadas 57.578 pequeñas propiedades exentas de pagar el impuesto agrícola debido a que su ingreso anual era inferior al tope tributable[65]. Sumando, el mundo de la agricultura abarcaba unos 74.490 propietarios agrícolas, grandes y pequeños, cantidad no menor considerando que quienes desempeñaban una actividad laboral en el país ascendían a 876 mil personas, acercándose así esos propietarios a una décima parte de la fuerza de trabajo[66]. Los pequeños propietarios agrícolas se constituyeron en un amplio y diverso conglomerado de personas, principalmente hombres, para quienes la educación primaria podía ser de utilidad.

En los *Registros de Propiedades* de las notarías se registraron transacciones no solamente de grandes haciendas, sino también de propiedades pequeñas[67]. Las transacciones de propiedades agrícolas eran frecuentemente de tamaño menor según los registros notariales. El registro notarial consignaba la correcta individualización del comprador y vendedor, la ubicación y límites de la propiedad, y generalmente el precio pagado, disminuyendo así los riesgos de malas interpretaciones en el futuro. Saber leer y escribir aseguraba de mejor forma la correcta anotación de las condiciones de la compraventa de una propiedad agrícola.

Historia-MacClure 09-8.indd 257 09-08-12 16:50

Al mismo tiempo, hubo una expansión del crédito rural, facilitando la actividad económica agrícola. Desde la década de 1860, los bancos comenzaron a reemplazar a los comerciantes como fuente de crédito para la agricultura. Los bancos como el de Agustín Edwards y la Caja de Crédito Hipotecario, es decir, el sistema financiero organizado y formal, otorgaban préstamos a los propietarios de los grandes predios. Pero en los registros notariales la mayoría de los créditos formalizados eran de montos pequeños en comparación a las operaciones bancarias y consistían en préstamos entre personas particulares. Quienes se endeudaban eran pequeños propietarios e inquilinos, la mayor parte de las veces hipotecando en garantía su propiedad agrícola. Algunos de estos préstamos eran efectuados por dueños de haciendas que reforzaban así su poder sobre los productores locales. De este modo, la ampliación del crédito rural involucró no solamente a los grandes hacendados, sino también a un amplio número de pequeños propietarios a través de préstamos hipotecarios de monto menor[68].

Es posible que muchas operaciones de crédito se hayan efectuado como simples compromisos manuscritos o verbales, pero sin duda el respaldo notarial disminuía el riesgo asociado a los préstamos de dinero, por lo que muchos créditos registrados en las notarías eran por pequeños montos. El acta notarial normalmente registraba al prestador y al prestatario, qué se hipotecaba en garantía por el préstamo (frecuentemente una propiedad agrícola del acreedor) y los términos del crédito en cuanto a plazos de pago e intereses. Para asegurar el correcto registro de las condiciones de un préstamo, saber leer y escribir constituía una ventaja, de modo análogo a lo que ocurría con las transacciones notariales de pequeñas propiedades agrícolas.

De este modo, la educación disminuía los riegos y en definitiva los costos tanto de la compraventa de propiedades agrícolas como de los créditos. Pero ella facilitaba también otras operaciones en una agricultura crecientemente comercial y monetarizada. Al nivel más básico, saber leer y contar seguramente disminuía los costos de transacción al momento de vender los productos agrícolas, permitía

Historia-MacClure 09-8.indd 258 09-08-12 16:50

calcular las cantidades, informarse mejor de los precios de mercado, además de llevar las cuentas en orden. Es decir, aminoraba los costos de transacción resultantes de la disponibilidad de información sobre los bienes transferidos, de la calidad los derechos jurídicos de propiedad, de la posibilidad de hacer cumplir lo convenido. En consecuencia, podría afirmarse que para un gran número de pequeños propietarios agrícolas, la educación primaria de sus hijos constituía una aspiración razonable. Los que habitaban en centros poblados, pueblos y pequeñas ciudades, donde se desarrollaba parte de la actividad de la agricultura del país, rara vez disponían de escuelas particulares y la única opción era contar con una escuela pública.

Por otro lado, la educación era una condición favorable para la migración hacia las grandes ciudades y en general para la movilidad de las personas a lo largo del territorio. En las grandes ciudades, entre quienes desempeñaban ocupaciones más calificadas y tenían mayor educación, se encontraban inmigrantes provenientes de otros lugares del país.

Así, en Concepción los jefes de hogar originarios de otras provincias que sabían leer y escribir, alcanzaban una proporción similar al alfabetismo entre los nacidos en la ciudad, mientras que el analfabetismo era más frecuente entre los provenientes de la misma provincia pero fuera de la ciudad[69]. Entre los jefes de hogar inmigrantes, los más educados procedentes de otras provincias habitaban frecuentemente en sectores más acomodados, mientras una gran proporción de los analfabetos que habían inmigrado desde las zonas rurales de la misma provincia, residían en el distrito 5 donde predominaban los ranchos o viviendas más pobres, como vimos al inicio del capítulo. El conglomerado de los jefes de hogar alfabetizados provenientes de otras provincias, era un número similar al de los jefes de hogar iletrados nacidos en zonas rurales de la misma provincia. Muchos analfabetos procedentes de estas zonas rurales se insertaban en hogares encabezados por otras personas. A pesar de las múltiples situaciones intermedias, había notorias diferencias entre esos dos conglomerados de inmigrantes según su origen y

Historia-MacClure 09-8.indd 259 09-08-12 16:50

su educación, alcanzando una mejor situación los jefes de hogar provenientes de otras provincias que sabían leer y escribir.

De manera similar, en Santiago, entre quienes tenían ocupaciones de más calificación y contaban con mayor educación, predominaban los inmigrantes o ellos eran una elevada proporción, como se podía observar en su importante presencia entre los empleados de oficina registrados para votar y en el lugar de nacimiento de quienes contraían matrimonio en la distinguida Iglesia del Sagrario –la Catedral– de Santiago, a mediados de la década de 1870[70]. Los inmigrantes de menor calificación laboral habían abandonado el mundo rural porque este ofrecía poco trabajo manual especialmente a las mujeres, mientras que los inmigrantes más educados habían dejado los pueblos en provincias debido a que allí no había suficientes empleos de mayor calificación. Es decir, entre los recién llegados a la ciudad podrían distinguirse dos corrientes inmigratorias, la primera masiva y la segunda menos numerosa. Por un lado, se encontraban los inmigrantes provenientes del mundo rural y agrícola cercano al centro urbano, quienes eran frecuentemente analfabetos y solo accedían a ocupaciones manuales de baja calificación. Por otra parte, llegaban a la ciudad los que habían hecho un proceso de aculturación previo en centros urbanos o pueblos generalmente más distantes, donde habían alcanzado mayor educación y calificación laboral, con lo cual quienes componían esta corriente inmigratoria menos numerosa lograban insertarse mejor en las actividades económicas y la vida urbana[71].

El desarrollo del ferrocarril, por su parte, junto con impulsar la conexión de la agricultura y otras actividades económicas con los mercados, facilitó la movilidad de las personas en el mercado laboral. En 1875, el ferrocarril de Santiago hacia el sur transportó 509.883 pasajeros, de los cuales un 73% cancelaron boletos de tercera clase. En el mismo año, el ferrocarril entre Santiago y Valparaíso contó con 749.398 pasajeros, un 59% en tercera clase[72]. Cantidades no menores si se considera que la población de las provincias por las que cruzaba el ferrocarril alcanzaba a solamente

Historia-MacClure 09-8.indd 260 09-08-12 16:50

1.709.060 personas en ese año[73]. La mayoritaria proporción de pasajes de tercera clase indicaba un fuerte uso de ese medio de transporte por parte de quienes disponían de menores recursos económicos. La disminución de los tiempos de viaje benefició a los pasajeros al reducir el costo de trasladarse de un lugar a otro[74]. Para viajar en el ferrocarril no se requería saber leer y escribir, ni contar y calcular, pero ello seguramente facilitaba la utilización de este medio de transporte, con sus horarios, tarifas y lugares de destino. Era posible contar con información oral proveniente de quienes sabían leer, pero un mínimo de educación aumentaba la facilidad con que las personas podían moverse a lo largo del territorio y en el propio espacio urbano.

Las comunicaciones experimentaron también una expansión. Las cartas franqueadas en 1875 fueron 2,7 millones, una cantidad no menor si se considera que sabían leer y escribir solamente 421 mil personas en el país[75]. El servicio de correos disponía de oficinas incluso en pequeños pueblos y los ferrocarriles hicieron posible que el transporte de correspondencia se realizara en pocas horas en trayectos donde antes se tardaban días por medio de carruajes o a caballo. Las tarifas para el envío de correspondencia permitían un uso amplio del correo para los asuntos comerciales, actividades productivas y relaciones familiares. Desde luego, saber leer y escribir era una condición necesaria para la comunicación escrita a través del correo, pero lo más notable es que esto se hacía en forma relativamente masiva hacia mediados de la década de 1870. De este modo, el aprendizaje de las primeras letras en la escuela rendía frutos para las actividades económicas y para muchos a quienes beneficiaba comunicarse mediante el correo.

Contar con educación favorecía a muchos inmigrantes a las ciudades en expansión, quienes lograban una mejor inserción en las actividades económicas, además de hacer más fácil a un amplio sector de la población el uso del ferrocarril como medio de transporte y la comunicación a través del correo.

Por otra parte, al interior de las ciudades, su crecimiento y la división del suelo urbano, hizo más ventajoso saber leer y escribir.

Historia-MacClure 09-8.indd 261 09-08-12 16:50

Las ciudades de mayor tamaño, Santiago, Valparaíso y Concepción, experimentaron un rápido crecimiento poblacional como resultado de la concentración en ellas de una gran parte de las actividades comerciales asociadas a la agricultura y la minería, del aumento de las fuentes de trabajo en servicios, del desarrollo del ferrocarril y de la expansión de la administración pública. El aumento del poder de compra de bienes y servicios por parte de los estratos más elevados, era una importante fuente de crecimiento de las ciudades. Atrajeron a población proveniente de ciudades menores y de zonas rurales, mientras las ciudades más pequeñas fueron las receptoras iniciales de la corriente migratoria que abandonaba los campos. El crecimiento de las ciudades se vio aparejado de modificaciones en el uso del suelo urbano y en su valor, así como de cambios en la propiedad de viviendas y sitios urbanos[76]. Los contratos de compraventa registrados en las notarías incluían propiedades urbanas transadas en pequeños montos de dinero, en comparación a un más reducido número de operaciones correspondientes a casas y sitios de mayor valor[77]. La formalización de la compraventa de viviendas y sitios de menor valor, muestra la importancia de los documentos escritos en ese tipo de transacciones económicas y en consecuencia la utilidad de saber leer y escribir.

A modo de ilustración sobre la importancia del alfabetismo en las compraventas de propiedades urbanas, en Concepción se registraron numerosas transacciones notariales de pequeñas propiedades. Mientras una casa frente a la Plaza de Armas en el distrito 1 fue vendida en $20.000, otra que quedaba trescientos metros más lejos de la plaza principal se vendió en $2.000, al mismo tiempo que en los registros notariales se anotaban numerosas transacciones de viviendas en sectores más modestos de la ciudad[78]. En uno de los barrios donde predominaban las viviendas más precarias, cuartos y ranchos, el distrito 4 de la Subdelegación de San Agustín, Florisondo Puentes vendió parte de un sitio y una casa en la calle Cochrane de solamente 8,36 metros de frente, a José Atanacio Retamal en 1875. Florisondo Puentes vivía en el mismo lugar

Historia-MacClure 09-8.indd 262 09-08-12 16:50

cuando fue censado en 1854 y a sus 9 años de edad sabía leer pero no escribir. En el registro notarial de 1875 estampó una firma que denotaba a alguien con buena caligrafía. En cambio, por el comprador José Atanacio Retamal firmó otra persona, Modesto Bustos, lo cual indicaría que no sabía escribir[79]. Ese tipo de transacciones podía ser demasiado riesgoso y por tanto costoso para un analfabeto, razón por la cual necesitaba recurrir a alguien de su confianza que contara con la ventaja de saber leer y escribir. En otro caso similar, el comprador Lucas Inojosa tampoco sabía firmar, por lo que para "dar fe" firmó "un amigo del comprador por no saber firmar", Agustín Peña, al adquirir en 1879 "un sitio con lo edificado" en el modesto sector del hospital en el distrito 5, que habían heredado del albañil Bartolo Moya, sus hijos Pastor y Antonio. A diferencia del comprador Lucas Inojosa, Pastor Moya tenía 7 años de edad y ya sabía leer y escribir cuando fue censado en 1854, y su hermano Antonio tenía solamente 6 años[80]. Saber firmar, leer y escribir podía marcar una diferencia en la compra y venta de propiedades urbanas de menor valor, al disminuir los costos asociados a esas transacciones.

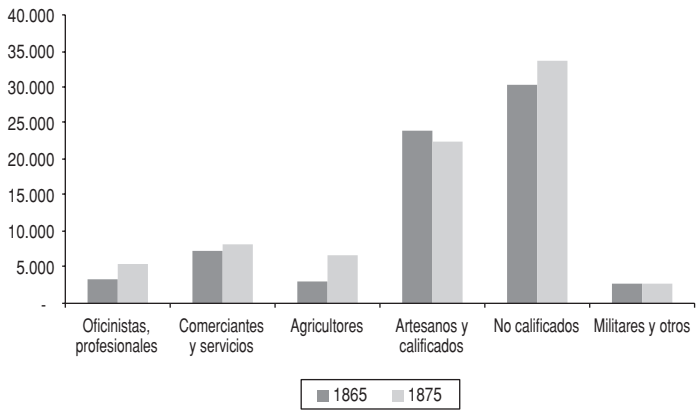
Entre los numerosos dueños de pequeñas propiedades urbanas, poder leer y escribir era una ventaja al momento de efectuar una transacción relativa a su propiedad. Para un sector amplio de la población, saber leer y escribir ofrecía algún incentivo pues reducía los costos de la inserción en la ciudad y facilitaba la integración a la vida urbana. Aunque no era indispensable, un nivel mínimo de educación formal contribuía al desarrollo de transacciones y otras actividades urbanas en ciudades que estaban experimentando un rápido cambio económico y poblacional. Considerando el auge de la actividad urbana, para muchos padres tenía una cierta racionalidad enviar a sus hijos a la escuela, pensando en su futuro. Sin embargo, el tipo de crecimiento que se desarrolló en las ciudades hizo que la educación fuera cada vez más importante para algunas actividades laborales, pero no para todos los ocupados, como ocurría en dos ciudades de distinto tamaño, Santiago y Concepción.

Historia-MacClure 09-8.indd 263 09-08-12 16:50

En la capital del país, la mayor parte de quienes trabajaban eran artesanos, trabajadores calificados o semicalificados, así como trabajadores no calificados, como se puede apreciar a continuación en el Gráfico 3.6 *Ocupaciones en Santiago, 1865 y 1875*. Los trabajadores no calificados trabajaban frecuentemente por un salario, principalmente como gañanes entre los hombres que laboraban en la periferia rural y como sirvientes en ambos sexos, al mismo tiempo que en ese segmento el amplio grupo de las lavanderas trabajaba generalmente de acuerdo con la cantidad de trabajo encargada. Formaban parte de un mercado laboral donde las personas que desempeñaban esas ocupaciones eran demandadas por los empleadores sin un requisito de saber leer y escribir para esos empleos.

Desde el punto de vista de la ausencia de una necesidad de educación para la actividad laboral, la situación de los trabajadores no calificados en Santiago era similar a la del trabajo manual en la agricultura. La mayor parte de la población del país habitaba en zonas rurales y se desempeñaba en actividades agrícolas, donde la mecanización era escasa y el uso de la fuerza de trabajo era superior

Gráfico 3.6
Ocupaciones en Santiago, 1865 y 1875
Hombres y mujeres. Departamento (municipio) de Santiago



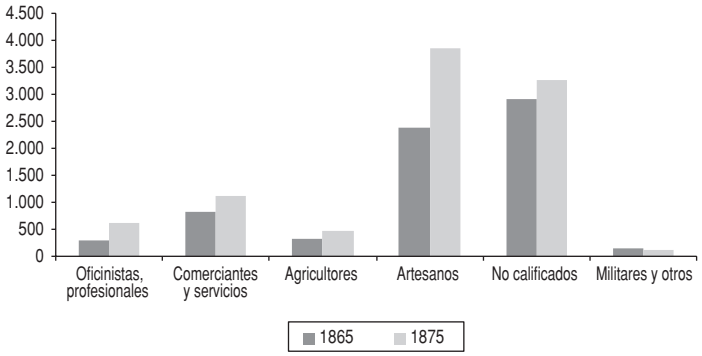
Fuentes: Censos 1865 y 1875.

Historia-MacClure 09-8.indd 264 09-08-12 16:50

al de países como Estados Unidos. En la producción agrícola predominaba el trabajo físico y la estructura productiva no requería en forma masiva de alfabetización, de modo similar a lo que ocurría en la explotación ganadera extensiva en Argentina[81].

En Santiago, el segmento del mercado laboral integrado por los trabajadores no calificados creció entre 1865 y 1875 más rápidamente que en la ciudad de Concepción, como se aprecia al comparar con el siguiente Gráfico 3.7 *Ocupaciones en Concepción, 1865 y 1875*. En cambio, los artesanos, trabajadores calificados o semicalificados, decrecieron levemente en Santiago, mientras aumentaron bastante en Concepción. Entre ellos se encontraban los asalariados de las industrias manufactureras de la época, principalmente de alimentos y productos metálicos, pero estos empleos sumaban apenas 6.596 personas en todas las ciudades del país en 1876[82]. Por lo demás, como ocurría en Inglaterra y Europa, saber leer y escribir no era un requisito para la contratación de trabajadores manuales asalariados calificados o semicalificados en las industrias manufactureras y otras actividades económicas[83]. Poder leer y escribir no era indispensable en la industrialización del siglo XIX.

GRÁFICO 3.7
Ocupaciones en Concepción, 1865 y 1875
Hombres y mujeres. Departamento (municipio) de Concepción



Fuentes: Censos 1865 y 1875.

Historia-MacClure 09-8.indd 265 09-08-12 16:50

Las profesiones más numerosas entre los artesanos, trabajadores calificados o semicalificados, eran en las de costurera, zapatero, carpintero, albañil y sastre, en las ciudades de Santiago y Concepción. Merece examinarse a fondo en qué medida el mercado requería educación primaria para el desempeño del conjunto de esas ocupaciones.

Quienes ejercían profesiones correspondientes a artesanos, trabajadores calificados o semicalificados en las ciudades, eran mayoritariamente trabajadores por cuenta propia, a semejanza de la mayoría de los comerciantes y de modo análogo a los pequeños productores agrícolas. De acuerdo con la parte práctica del curso del economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil en la Universidad de Chile a fines de la década de 1850, "cuando el empresario trabaja solo, como el cultivador en pequeño, el artesano, el comerciante por menor […] le basta poseer bien su arte, trabajar cuanto más tiempo y con cuanta más energía pueda"[84]. Por una parte, los bienes producidos dependían del arte entendido como las técnicas o tecnologías de producción. El arte se llegaba a dominar como resultado del aprendizaje con un maestro en el oficio y a través de la experiencia de trabajo. La extensión en el tiempo del aprendizaje y de la acumulación de experiencia dependía de la complejidad del arte requerido, según el grado de calificación de la profesión. Pero como señalaba Courcelle-Seneuil, con ello "le basta" a los trabajadores por cuenta propia y la educación no constituía una condición indispensable. Contar con educación podía ayudar a aprender el arte y a mejorarlo, pero solamente hasta el limite de "poseerlo bien", en palabras de Courcelle-Seneuil. Por otro lado, de acuerdo con el economista, se trataba de ocupaciones manuales en las cuales el tiempo de trabajo y la cantidad de esfuerzo físico eran decisivos respecto de los bienes producidos. La educación primaria no era determinante de sus ingresos, sino los bienes y servicios producidos con su arte y su esfuerzo físico, vendidos en los mercados de sus productos, aunque con la educación podían mejorar hasta cierto punto las técnicas de producción utilizadas para fabricarlos.

Historia-MacClure 09-8.indd 266 09-08-12 16:50

En buenas cuentas, saber leer y escribir, contar, tomar medidas, sumar y restar, ayudaba en algunas ocupaciones de artesanos, pero no era indispensable ni el componente principal de su capital humano para desempeñar la actividad laboral, al menos en comparación a la importancia de la experiencia práctica en el oficio. Debido a esa baja demanda en el mercado, no es de extrañar que algunos de ellos no enviaran sus hijos a la escuela. En las ocupaciones manuales en general predominaba el esfuerzo físico, utilizando la propia experiencia laboral o la aprendida de otros[85].

En todo caso, la educación primaria era una ventaja para los empresarios y para una parte de quienes se desempeñaban por cuenta propia. Courcelle-Seneuil observó a partir de sus investigaciones prácticas que "conocer un buen método de llevar cuentas y de calcular" era "indispensable a los comerciantes y fabricantes, muy útil a los agricultores y a todos los hombres que se pagan […]"[86]. La monetarización de las actividades económicas hacía necesario para "todos los hombres que se pagan", saber contar y calcular, llevar una contabilidad al menos en algún grado.

Con el crecimiento económico, la educación constituía un factor a favor aunque no decisivo en muchas actividades laborales, pero resultaba indispensable en algunas de ellas.

En medio del auge económico, en Santiago y Concepción disminuyó la proporción de trabajadores manuales entre 1865 y 1875 mientras, a la inversa, se incrementaron paulatinamente las actividades laborales remuneradas no manuales, aunque el trabajo manual continuó siendo preponderante[87]. Uno de los segmentos ocupacionales que experimentó un incremento más acentuado entre 1865 y 1875 tanto en la ciudad de Santiago como en Concepción, fue el de los oficinistas y profesionales, aunque eran pocos en comparación a los grupos ocupacionales más numerosos. Los empleados de oficina, profesionales de nivel alto y medio, altos funcionarios y empresarios, crecieron de 3.287 a 5.527 personas en Santiago y se duplicaron en Concepción, aumentando de 304 a 622 personas, desde 1865 a 1875. La profesión más numerosa era la de empleado particular, seguida en bastante menor cantidad

Historia-MacClure 09-8.indd 267 09-08-12 16:50

por la de empleado público, eclesiástico y religiosa, abogado, profesor y preceptor.

Los cada vez más numerosos empleados particulares, empleados públicos, profesores y preceptores de escuelas, entre otros ocupados de tipo similar, desempeñaban ocupaciones para las que era un requisito no solamente saber leer y escribir, sino además tener educación secundaria y en algunos casos incluso educación universitaria. Una parte de estos empleos correspondía a ocupados en el sector público, como puede apreciarse en el caso de Concepción, donde 148 cargos públicos presumiblemente requerían de educación secundaria en 1870, entre ellos 27 profesores del liceo de la ciudad, además de jueces y diversos funcionarios[88]. A nivel de la provincia de Concepción, un buen número de preceptores primarios eran egresados del liceo provincial[89]. La educación secundaria se hacía necesaria para administrar el funcionamiento de actividades comerciales, de transporte y de los servicios, incluyendo servicios públicos.

En el mercado laboral, este tipo de empleos era bien recompensado en comparación a otras ocupaciones, con remuneraciones que en alguna medida reflejaban la escasa oferta de personas con educación secundaria, en relación con la creciente demanda. A modo de ejemplo, un profesor del Liceo de Concepción percibía un sueldo anual de $1.000 y un ayudante de la oficina del ferrocarril ganaba $1.080 hacia 1870[90]. Esas remuneraciones eran similares a las de un altamente calificado mecánico norteamericano del ferrocarril o de un calderero de la misma nacionalidad, quienes percibían $1.252 anualmente, un sueldo superior al de un calificado carpintero del ferrocarril, quien recibía $548 al año. La remuneración de ese carpintero se acercaba más a la de un preceptor de escuela primaria, que variaba en torno a $360 y $300 al año. Pero la mayor parte de los trabajadores manuales tenía un salario menor; por ejemplo, en el ferrocarril un limpiador de máquinas ganaba $225 y un ayudante de carpintero $234 al año. Las remuneraciones de los empleados con educación secundaria eran alcanzadas solo por los trabajadores manuales más calificados, pues

Historia-MacClure 09-8.indd 268 09-08-12 16:50

el grueso de los trabajadores manuales percibía una suma menor, aunque algunos contaran con educación primaria. Tener educación secundaria era claramente una ventaja en esos años.

En definitiva, las fuentes del crecimiento económico de la época tuvieron un efecto sobre la demanda de trabajo con educación, particularmente educación secundaria, en relación con los empleados de oficina y profesionales. En cambio, con el auge económico, en el mercado laboral urbano no había una demanda notoria de trabajadores manuales con educación primaria. La estructura productiva de la agricultura y la minería tampoco demandaba educación en forma masiva.

Los retornos económicos de alcanzar la educación secundaria eran comparativamente más elevados que los de la educación primaria y esto era una importante recompensa para quienes podían alcanzar ese nivel educacional. Para los nacientes estratos medios, la aspiración de educarse provenía también de las aspiraciones de consumo cultural y de movilidad social, desde fuera del mercado laboral, pero este ofrecía un estímulo considerable.

Por otro lado, como hemos podido observar, saber leer y escribir influía en las transacciones realizadas en una agricultura crecientemente comercial, como las relacionadas con el mercado de la tierra y el de capitales, en la compraventa de propiedades agrícolas y en los préstamos. Según lo observado, la educación primaria incidía de modo similar en las transacciones relacionadas con un suelo urbano que experimentaba un rápido proceso de cambio, por medio de la compraventa de viviendas y sitios.

Todas esas transacciones no estaban limitadas a un puñado de grandes propietarios, sino que incluían a un numeroso conglomerado de pequeños productores agrícolas y abarcaban a un amplio sector de la población urbana. Los costos de esas transacciones se veían aminorados para los pequeños propietarios agrícolas y urbanos que sabían leer y escribir, una ventaja con la que no contaban los analfabetos. Al menos en ese aspecto específico, saber leer y escribir atenuaba las diferencias con los grandes propietarios, lo cual constituía un incentivo para enviar a los hijos a la escuela.

Historia-MacClure 09-8.indd 269 09-08-12 16:50

La venta de productos agrícolas podía llegar a ser más beneficiosa sabiendo leer, contar y calcular. En la ciudad esto último podía agregar un cierto valor a los productos manufacturados y a su venta. Una situación similar se habría producido en Suecia, donde la agricultura, su principal actividad económica, también se comercializó hacia mediados del siglo XIX. La expansión de los mercados de bienes, trabajo, tierra y capital, habría demandado que las anteriores relaciones y los acuerdos personales fueran complementados con compromisos formales e impersonales, incluyendo contratos escritos en los cuales la habilidad de leer y escribir tenía un resultado económico. La transformación de la agricultura en Suecia, partiendo por los fuertes cambios en la propiedad agrícola que condujeron a una elevación de la productividad por parte de pequeños propietarios, parece haber intensificado la importancia de saber escribir además de leer y de la educación en general[91]. En Chile, en cambio, la expansión de las exportaciones agrícolas se llevó a cabo principalmente a través del aumento de la superficie cultivada y el uso más intenso de la fuerza de trabajo, sin una modificación sustancial en el tipo de propiedad y sin una mecanización extendida.

El predominio de las grandes propiedades y las formas de producción agrícola no ejercían una demanda masiva de educación, pero esta última permitía reducir los costos asociados a las transacciones en una agricultura que se había comercializado.

El desarrollo de una agricultura comercial y el crecimiento de las ciudades se veían favorecidos por la educación primaria, incluyendo en ello a un amplio número de pequeños propietarios y trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, saber leer y escribir no era decisivo para la mayoría de las actividades económicas, ni siquiera en las relacionadas con transacciones en los mercados o para los trabajos manuales que requerían un cierto nivel de calificación, por lo que su retorno económico era limitado. La educación secundaria, en cambio, tenía un retorno mayor porque resultaba indispensable para las ocupaciones no manuales de mayor calificación desempeñadas por los empleados y profesionales, que expe-

Historia-MacClure 09-8.indd 270 09-08-12 16:50

rimentaron un rápido crecimiento al ser fuertemente demandadas por el desarrollo de las actividades económicas y administrativas. Las señales del mercado eran claras y el Estado demostró que las escuchaba, a través de las políticas públicas.

Cobertura de la educación primaria

Como la educación primaria universal no era una condición necesaria para el crecimiento económico en la época, su eventual masificación dependía de una política estatal proactiva. En un mercado laboral y de bienes que no demandaba educación primaria como un requisito generalizado, por lo que esta no ejercía un efecto decisivo sobre los ingresos de la mayoría de las personas, la demanda de los padres por educación para sus hijos tampoco era suficientemente fuerte como para asumir todos sus costos. Por ello, era crucial establecer escuelas públicas donde no las había, al menos de acuerdo con lo establecido en la ley de instrucción primaria de 1860.

En los años siguientes a la ley de educación primaria, la opinión predominante entre las autoridades sobre los resultados alcanzados no era complaciente. Se evaluaba negativamente el incumplimiento de la disposición legal de establecer dos escuelas cada dos mil habitantes por departamento (municipio), una de hombres y otra de mujeres.

Durante el gobierno del Presidente José Joaquín Pérez, de acuerdo con el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción, Joaquín Blest Gana, la falta de escuelas impedía abarcar a los niños en edad escolar. "[…] Es materialmente imposible que con el número de escuelas existentes, se ponga la instrucción primaria al alcance del mayor número de alumnos"[92]. A pesar de las "moderadas bases" legales en cuanto al número de escuelas por departamento (municipio), "a Chile todavía no le cabe la satisfacción de haber cumplido siquiera los preceptos consagrados en su ley de enseñanza

Historia-MacClure 09-8.indd 271 09-08-12 16:50

primaria". A juicio de Blest, el país estaba quedando por detrás de lo realizado por Prusia, Holanda y Estados Unidos.

Desde la oposición, se culpaba al gobierno y a las fuerzas conservadoras. Una caricatura en el diario *El Pueblo*, de tendencia radical, mostraba un tren colmado de pasajeros portando pancartas entre las que destacaba una con la leyenda "educación popular". En el ferrocarril, símbolo de modernidad en la época, viajaban entre otros el líder radical Manuel Antonio Matta, mientras Federico Errázuriz –el próximo Presidente de la República– junto a políticos de la coalición gubernamental y el Arzobispo Rafael Valentín Valdivieso, intentaban detener la marcha de la "máquina infernal"[93]. En las páginas de *El Pueblo*, la libertad electoral y la educación primaria eran temas predominantes.

La evaluación crítica de lo que estaba ocurriendo era compartida también por los sectores conservadores. El líder conservador Abdón Cifuentes, designado Ministro de Justicia, Culto e Instrucción por el Presidente Federico Errázuriz, declaró que un problema crítico para la expansión de la educación primaria era la falta de escuelas públicas, al menos las que se debían establecer de acuerdo con la ley de 1860. "Sabe el Congreso que por la escasez de nuestros recursos no ha podido lograrse aún cumplir con la ley del ramo, la cual manda que deba haber a lo menos dos escuelas, una de hombres y otra de mujeres, para cada dos mil habitantes, es decir, una escuela a lo menos para mil almas. Pues bien, para más de dos millones de habitantes solo tenemos 726 escuelas fiscales, lo que importa una escuela para cerca de tres mil habitantes. ¡Cuán lejos estamos de los Estados Unidos!"[94].

En general, el gobierno establecía nuevas escuelas respondiendo a peticiones de habitantes de pequeños poblados o en zonas urbanas[95]. Como hemos indicado, ello ocurría en forma gradual, lejos de una aproximación a la meta a la cual se aspiraba. En pequeños poblados y en algunos sectores urbanos se pedían escuelas cuando estas no existían o cuando había solo para un sexo, generalmente de hombres, pero no para el otro, pues no había escuelas mixtas. Según el Ministro Blest, en esos casos "es menester que una escuela

Historia-MacClure 09-8.indd 272 09-08-12 16:50

se encuentre en un lugar muy despoblado para que no tenga una concurrencia numerosa". En las ciudades, las peticiones respondían frecuentemente a la falta de capacidad para recibir más niños en una escuela, que generalmente contaba con una asistencia de 60 a 70 alumnos a cargo del preceptor. Cuando no era posible admitir más niños, de acuerdo con el Ministro, "el preceptor se ve en la dura necesidad de cerrar las puertas a una parte de los que desean recibir instrucción, porque los esfuerzos de un solo individuo, por muy inteligente y activo que le supongamos, no pueden nunca bastar para atender debidamente a tantos niños, en su mayor parte pequeños"[96].

Las peticiones locales aumentaban, evidenciando una aspiración social que se había ido instalando en sectores amplios de la población. El sucesor del Ministro Blest declaró que "de todas las provincias, de todos los lugares se piden nuevas escuelas que no se pueden habilitar por falta de fondos"[97].

Las peticiones eran canalizadas por las autoridades provinciales hacia el nivel nacional[98]. En Concepción, a modo de ilustración, el visitador provincial de escuelas, Norberto Solís, solicitó a través del Intendente Aníbal Pinto –futuro Presidente de la República– la creación de 18 escuelas en la provincia en 1868, un número elevado considerando la cantidad de nuevas escuelas establecidas cada año a lo largo del país.

De acuerdo con la solicitud de Solís, seis de las nuevas escuelas se establecerían en la ciudad, la mitad de ellas de mujeres, porque "[…] por la insuficiencia de los locales y el número tan crecido de alumnas que los frecuentan, no producen mayores resultados". Las restantes escuelas elementales se establecerían en poblados del mundo rural, beneficiando a sus habitantes y pequeños propietarios agrícolas: Roa, Guariligue, Coleral, Collen, Ranquil, Tomeco, Trupan, Copiulemu, Cerro Negro, Santa Ana, Palomares y Puchoca. De acuerdo con la fundamentación del visitador provincial, "los puntos que indico tienen bastante población, muy reunida y en ningún caso existe escuela pública, por cuya razón, colocándose en cada uno de ellos una escuela gratuita, no podría menos de

Historia-MacClure 09-8.indd 273 09-08-12 16:50

obtenerse una concurrencia de más de cuarenta alumnos. Por otra parte, los vecinos se obligan bajo escritura pública a ceder la casa para la escuela y proveerla de todos los muebles y útiles necesarios, con tal que el Supremo Gobierno les conceda la dotación del preceptor"[99].

El compromiso de los vecinos de aportar recursos propios para establecer las escuelas, indicaba un interés superior a un mero aprovechamiento de recursos fiscales. En 1868, de 14 nuevas escuelas públicas en el país, la mitad de los locales y sus implementos fueron proporcionados por los vecinos, lo que a juicio del Ministro era "testimonio del interés que se despierta entre los particulares por el fomento de la instrucción primaria"[100].

El propio Presidente Federico Errázuriz destacó "la perseverante solicitud de los pueblos para la fundación de nuevas escuelas. Nada prueba mejor este noble celo que los donativos de locales para dichos establecimientos, donativos cada vez más numerosos […]"[101].

Haciendo frente a esas "incesantes solicitudes", el Ministro Abdón Cifuentes estableció como requisito para el establecimiento de una escuela, la cesión de un local por parte del vecindario. Era un costo a cambio de "gozar indefinidamente de sus beneficios". Formalizando estas donaciones a través de escrituras públicas, durante su gestión se establecieron así 56 nuevas escuelas[102].

Establecer nuevas escuelas requería recursos y estaba más al alcance de la mano buscar soluciones parciales como el aporte de locales por parte de los vecinos. Eso fue lo que se intentó hacer, además, a través de medidas como constituir escuelas "alternadas" en zonas rurales, donde una misma escuela pasó a contar con asistencia de niños algunos días de la semana y de niñas en otros días. Su promotor, el Ministro conservador Abdón Cifuentes, consideraba que las escuelas mixtas "serían de todo punto inaceptables entre nosotros" y las escuelas alternadas tenían la ventaja de facilitar que los niños pudiesen ayudar a sus padres en las faenas agrícolas durante algunos días[103]. A las escuelas alternadas se agregó la contratación de ayudantes de los preceptores para hacer posible que escuelas urbanas pudieran contar con mayor cantidad de alumnos.

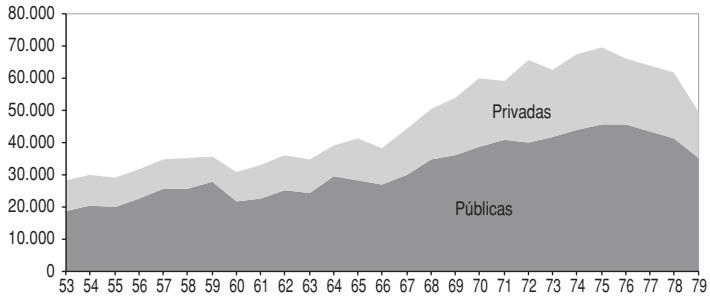
Historia-MacClure 09-8.indd 274 09-08-12 16:50

A través del gradual establecimiento de nuevas escuelas en los lugares donde eran más demandadas, así como de medidas como las escuelas alternadas y la contratación de ayudantes, aumentó la cantidad de alumnos asistentes a escuelas públicas. A esto se agregó un mayor número de alumnos de escuelas privadas, con lo que el total de escolares creció hasta alcanzar su máximo hacia 1875, como se aprecia en el Gráfico 3.8 *Alumnos asistentes a escuelas públicas y alumnos de escuelas privadas, 1853 a 1879*.

El crecimiento de los alumnos fue superior al crecimiento de la población en edad escolar, incluso en las ciudades donde esta creció más rápidamente debido a la migración desde las zonas rurales hacia las urbanas, como ocurrió en Valparaíso, Concepción y Santiago[104].

Hasta alrededor de 1874, las autoridades percibían que se había desencadenado una aspiración de educación primaria "en todas las esferas sociales", manifestada en las "frecuentes" peticiones dirigidas desde "los pueblos" para el establecimiento de nuevas escuelas[105]. Los ministros de Instrucción reiteraban una y otra vez su insatisfacción por no poder atender todas esas solicitudes debido a la falta de recursos. Pero la cantidad de escuelas inferior a la

GRÁFICO 3.8
Alumnos asistentes a escuelas públicas y alumnos de escuelas privadas, 1853 a 1879



Fuentes: Anuario estadístico 1848 a 1858, 1862 y 1881; sección "Instrucción pública".

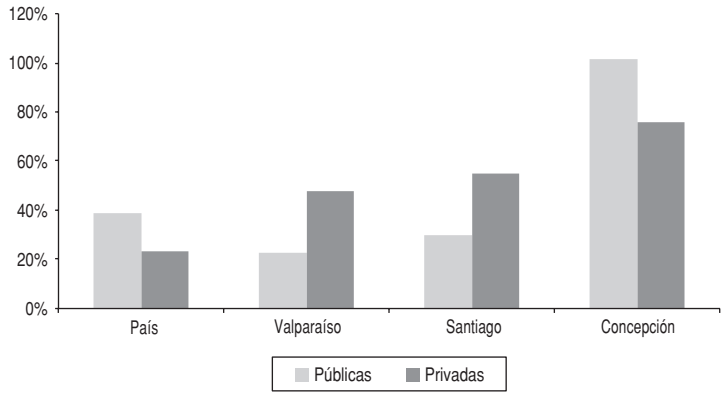
Historia-MacClure 09-8.indd 275 09-08-12 16:50

definida en la ley de 1860 y su insuficiente cobertura respecto de los niños en edad escolar, no se traducía en una acción tendiente a modificar la situación.

El resultado directo de todo esto fue que hacia 1874 se había establecido en el país solamente un 39% de las escuelas definidas por la ley de 1860, como se aprecia en el Gráfico 3.9 *Escuelas en comparación a la ley de instrucción primaria de 1860, por departamentos (municipios) y país en 1874*. De las 2.075 escuelas públicas definidas, dos por departamento (municipio) cada 2.000 habitantes, funcionaban solamente 806 en 1874. La falta de escuelas afectaba más a las mujeres, a quienes debía haber correspondido una de las dos escuelas públicas previstas en la ley según la población de cada departamento (municipio).

La situación no era homogénea a lo largo del país. La mayor parte de las escuelas públicas se encontraban dispersas en las ciudades y poblados del territorio, mientras una proporción menor se

Gráfico 3.9
Escuelas en comparación a la ley de instrucción primaria de 1860, por departamentos (municipios) y país en 1874



Fuentes: Población según Censo 1875.
Escuelas: "Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria", *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1875* (Anexo).

Historia-MacClure 09-8.indd 276 09-08-12 16:50

situaba en las dos ciudades más grandes, Santiago y Valparaíso. En estas ciudades, las escuelas públicas eran menos que las previstas por la ley para cada una de ellas. En cambio, en Concepción, en 1874 se habían establecido las escuelas definidas según la ley para el departamento (municipio).

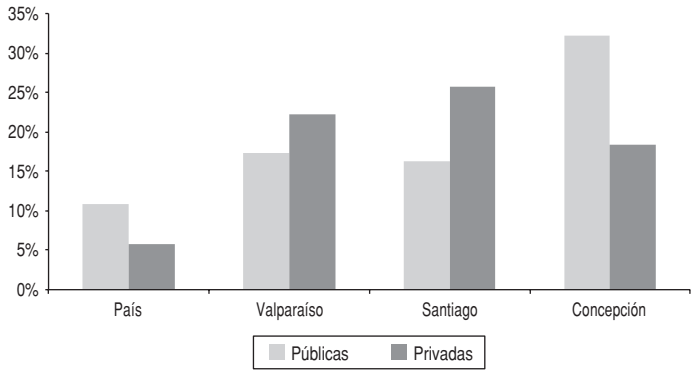
En Santiago y Valparaíso, la falta de escuelas públicas previstas en la ley de 1860 se compensaba en parte por escuelas privadas, aunque sin llegar al número definido, como se aprecia en el Gráfico 3.9 *Escuelas en comparación a la ley de instrucción primaria de 1860, por departamentos (municipios) y país en 1874*. En Santiago, las escuelas particulares aumentaron rápidamente, de 55 en 1865 a 107 en 1874, mientras en Valparaíso se mantuvo una cantidad similar, con 48 escuelas en ese último año. Las escuelas privadas tenían una fuerte presencia en esas ciudades en comparación al resto del país, totalizando 478 escuelas a nivel nacional. En su mayor parte, las escuelas particulares se desarrollaban en base a la actividad individual de un preceptor y más frecuentemente, una preceptora apoyada por una ayudante, a cambio de un pago mensual por alumno. El monto mensual difería entre las escuelas, alcanzando en Valparaíso a un promedio de 5 pesos mensuales, una suma bastante superior al costo medio por alumno de las escuelas públicas en la ciudad, que ascendía solamente a 13,8 pesos anuales aportados por el Estado. Las escuelas privadas gratuitas, casi todas religiosas, eran escasas, unas 84 a lo largo del país[106].

Lo observado acerca de la cantidad de escuelas en los diversos departamentos (municipios) del país, guardaba cierta relación con la proporción de alumnos en relación a la población en edad escolar, como se aprecia en el siguiente Gráfico 3.10 *Alumnos de escuelas públicas y privadas en comparación a la población de 7 a 15 años, por departamentos (municipios) y país en 1874*.

A nivel nacional, el porcentaje de alumnos de escuelas primarias públicas y privadas totalizaba una cobertura de apenas un 17% de la población en edad escolar en 1874. En el conjunto de los departamentos (municipios) del país, el porcentaje de alumnos asistentes a escuelas públicas alcanzaba solo un 11% en comparación

Historia-MacClure 09-8.indd 277 09-08-12 16:50

Gráfico 3.10
Alumnos de escuelas públicas y privadas en comparación a la población de 7 a 15 años, por departamentos (municipios) y país en 1874



Fuentes: Población según Censo 1875. Alumnos asistentes a escuelas públicas y alumnos de escuelas privadas: "Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria", *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1875* (Anexo).

a los niños y niñas de 7 a 15 años, mientras en las particulares los alumnos eran un 6% de esa población en edad escolar.

Sin embargo, de acuerdo con lo ilustrado en el caso de la escuela de Los Ángeles y como analizamos anteriormente, muchos alumnos asistían a la escuela durante un período de su niñez o en forma intermitente, hasta aprender a leer, escribir y las operaciones aritméticas básicas, por lo cual el efecto de la educación primaria sobre la población en edad escolar era superior a la cantidad de asistentes cada año.

La cobertura de la educación primaria a nivel nacional era bastante menor a la de Santiago, ciudad donde alcanzaba un 42% sumando los alumnos de las escuelas públicas y privadas, respecto de la población en edad escolar del departamento (municipio). La cobertura en Valparaíso era bastante similar, un 40% de los niños de 7 a 15 años que habitaban en la ciudad. En ambas ciudades, la cobertura de la educación privada era superior a la pública, con 8.284 alumnos particulares en Santiago y 3.528 en Valparaíso en

Historia-MacClure 09-8.indd 278 09-08-12 16:50

1874. La cobertura de la educación privada era importante en las grandes ciudades, donde se localizaba la mayor parte de las escuelas particulares, mientras tenía menor relevancia en el resto del país.

En contraste con las dos mayores ciudades del país, en Concepción la cobertura de la educación primaria era más elevada, sumando un 51% entre los alumnos de las escuelas públicas y privadas, respecto de los niños y niñas de 7 a 15 años. En esta ciudad, a diferencia de Santiago y Valparaíso, predominaban los alumnos de escuelas públicas, abarcando a 1.205 niños, quienes constituían un 64% de los escolares. En Concepción había más escuelas públicas en relación a los habitantes que en Santiago y Valparaíso, lo cual podría explicar la mayor cobertura proporcional de la educación pública en cuanto a alumnos, en dicha ciudad.

Entre los alumnos de las escuelas privadas, solamente una cuarta parte de ellos asistía a establecimientos gratuitos, sostenidos en su mayor parte por organizaciones religiosas, principalmente en la capital del país[107]. En el Departamento (municipio) de Santiago, donde las escuelas gratuitas tenían una mayor proporción de alumnos en comparación al resto del país, el alumnado de las escuelas particulares pagadas era ligeramente mayor que el de los asistentes a escuelas públicas. En las ciudades de Valparaíso y Concepción, eran escasos los alumnos de escuelas privadas gratuitas. Los padres de los alumnos de las escuelas particulares pagadas, que en la ciudad de Santiago eran un poco más de la mitad de todos los alumnos, sumando públicos y privados, tenían una disposición a pagar por la educación de sus hijos e hijas. La amplia cantidad de estudiantes de escuelas pagadas, en comparación a las ocupaciones de las personas en el Departamento (municipio) de Santiago, mostraba que entre quienes tenían esa disposición a pagar y podían hacerlo, se encontraban oficinistas, profesionales y comerciantes, posiblemente superando los límites del estrato social más alto de la época, abarcando también a grupos socialmente más diversos[108].

Los alumnos de las escuelas privadas aumentaron hasta 1874 en una proporción similar a los de las escuelas públicas, manteniéndose a nivel nacional en un promedio de 31% en relación al

Historia-MacClure 09-8.indd 279 09-08-12 16:50

total de alumnos[109]. Sin embargo, el crecimiento de la cantidad de alumnos de las escuelas particulares fue especialmente rápido en Santiago en comparación a Valparaíso y Concepción. En la capital del país, junto con aumentar fuertemente el número de escuelas privadas, entre 1865 y 1874 se triplicaron sus alumnos, mientras los de las escuelas públicas crecieron en una proporción bastante menor. Los alumnos de las escuelas particulares pasaron de un 39% del total de alumnos públicos y privados en 1865, a un 55% en 1874, convirtiéndose así en la mayoría de los alumnos primarios de la capital.

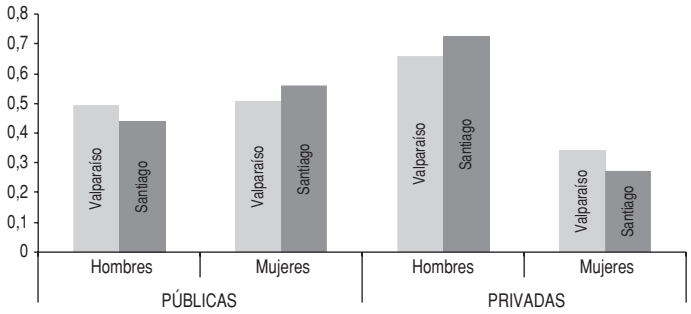
Del total de alumnos de escuelas públicas y privadas, los hombres representaban un 60% y las mujeres solamente un 40%. Sin embargo, había marcadas diferencias en la composición del alumnado por sexo entre las escuelas públicas y las particulares. En las dos ciudades donde la educación primaria particular era más importante, la presencia de alumnos hombres en las escuelas privadas era bastante superior a la de alumnas mujeres, como se puede observar en el Gráfico 3.11 *Alumnos de escuelas públicas y privadas en Santiago y Valparaíso, según sexo en 1874*. Entre los alumnos de las escuelas privadas de Santiago, un 73% eran hombres y solo un 27% mujeres. Algo similar ocurría en las escuelas particulares de Valparaíso, en las cuales un 66% eran hombres. En cambio, ambos sexos asistían de modo más equilibrado a las escuelas públicas, incluso con una mayor participación de las mujeres.

La preferencia por la escuela particular era en alguna medida un asunto de género. Como las escuelas privadas eran en su mayor parte pagadas, la elevada presencia de alumnos hombres en las escuelas privadas confirmaba que su educación tenía una rentabilidad y que para sus padres se justificaba efectuar un gasto en los niños para obtener un retorno posterior, en una época en que había una marcada diferenciación de género en las actividades remuneradas.

Hacia 1874 se había establecido solamente una parte menor de las escuelas públicas definidas por la ley instrucción primaria de 1860, tanto a nivel nacional como en las dos mayores ciudades del país: Santiago y Valparaíso. La disponibilidad de escuelas se

Historia-MacClure 09-8.indd 280 09-08-12 16:50

GRÁFICO 3.11
Alumnos de escuelas públicas y privadas en Santiago y Valparaíso, según sexo en 1874



Fuente: "Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria", *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1875* (Anexo).
Nota: Alumnos asistentes a escuelas públicas y alumnos de escuelas privadas por departamento (municipio).

asociaba con la cobertura de la educación pública en relación con la población escolar. En Concepción, donde había una mayor proporción de escuelas públicas, había también más escolares respecto de los niños y niñas de la ciudad, en comparación a Santiago, Valparaíso y el total del país.

Esto corroboraba los motivos de la insatisfacción expresada por los ministros de Instrucción, respecto del cumplimiento de la ley de 1860 y de la cobertura de la educación primaria. Sucesivos ministros, incluyendo al liberal Joaquín Blest Gana y el conservador Abdón Cifuentes, declararon que la falta de escuelas era un problema crítico para la expansión de la educación primaria. Evaluaron negativamente el incumplimiento de la norma legal de establecer dos escuelas cada dos mil habitantes por departamento (municipio), una de hombres y otra de mujeres. Intentaron solucionar el déficit atendiendo las peticiones de los vecinos cuando estos se comprometían a contribuir con locales escolares.

Sin embargo, la extensión de la educación particular pagada en Santiago y Valparaíso, mostraba un importante trasfondo de

Historia-MacClure 09-8.indd 281 09-08-12 16:50

lo que estaba ocurriendo. El incremento del alumnado de esas escuelas fue especialmente acelerado en Santiago y la cobertura de la educación particular pagada llegó a ser similar o superior a la cantidad de alumnos de las escuelas públicas en ambas ciudades. Esto indicaba que el crecimiento económico en esos centros urbanos hacía valiosa la educación primaria e incentivaba a algunas personas a invertir en ella para sus hijos, especialmente si se trataba de hijos hombres. Considerando la amplia cantidad de escolares de escuelas particulares pagadas, quienes asistían a ellas muy probablemente pertenecían a sectores sociales más amplios que el estrato socioeconómico superior y vinculado directamente a la elite en el poder.

En las escuelas particulares pagadas, a los retornos aportados por la educación, se agregaba el prestigio social de asistir a un establecimiento donde los alumnos compartían con niños de similar condición social. De acuerdo con un testimonio, la escuela particular brindaba la oportunidad de acceder a una educación de mayor calidad: "había llegado el terrible momento de que me enviaran a la escuela; y fui conducido a la mejor y más famosa del barrio, regentada por Matilde Muñoz". Desde allí, algunos años después, transitó a un colegio particular religioso, el de los Padres Franceses[110]. En otra memoria de un alumno de una escuela particular, se valoraba el acceso a la cultura europea a través de su preceptora extranjera: "los estudios, a esa edad, se comprende que fueran rudimentarios: saber leer y escribir, y una que otra noción de las cosas inglesas, porque Miss Whitelock era ante todo inglesa"[111].

La importancia que iba adquiriendo la educación privada en la capital del país y en Valparaíso, centro de actividad comercial y que seguía en tamaño a Santiago, no podía dejar de tener un efecto en las decisiones políticas. Quienes ejercían el poder enviaban a sus hijos a escuelas particulares, pero eso no era todo, pues una amplia capa social que les rodeaba hacía lo mismo. La masiva asistencia de esos niños a escuelas privadas en los centros de decisión política y económica, la capital y el principal puerto del país, desplazaba a un segundo plano la ampliación de la cobertura de las escuelas

Historia-MacClure 09-8.indd 282 09-08-12 16:50

públicas. En las cercanías del poder, las escuelas públicas tenían una prioridad menor, como se manifestó en la limitada cobertura alcanzada por la educación primaria y según lo reconocían los ministros de Instrucción.

Además, como veremos enseguida, la educación secundaria adquirió creciente relevancia, agregándose a la subvaloración de la educación primaria en las políticas públicas.

En términos de cobertura cuantitativa, junto a los 11.812 alumnos de escuelas privadas en Santiago y Valparaíso en 1874, de los cuales 8.332 eran hombres, los colegios de educación secundaria alcanzaron también una importante cantidad de alumnos. A lo largo del país sus alumnos alcanzaron a 5.944 ese mismo año, sumando los de liceos fiscales, colegios particulares frecuentemente religiosos y seminarios eclesiásticos financiados con fondos fiscales. La gran mayoría de esos alumnos eran de liceos fiscales, 3.533 en las 16 principales ciudades del país[112].

Durante las décadas de 1860 y 1870, aumentó el número de liceos y de alumnos, fueron mejorados sus edificios, se amplió su programa de estudios y el número de profesores contratados. La partida del presupuesto público con la que se habían establecido nuevas escuelas, fue utilizada en una proporción creciente para el fomento de liceos[113]. En el discurso de las autoridades, las medidas referidas a los liceos fueron más realzadas que las relativas a la educación primaria y el gasto público en ellos creció espectacularmente[114].

La prioridad asignada a la educación secundaria mostró que la finalidad última buscada con las políticas sociales no consistió únicamente en una "caridad" orientada a ayudar a la subsistencia de los "pobres", auxiliándolos en su "miseria" cuya causa se encontraba en ellos mismos, de acuerdo con el discurso predominante en la época. Sus fines tampoco se redujeron a "civilizarlos" e incorporarlos de mejor modo a la sociedad, principalmente a través de la educación, según lo postulado por personalidades "ilustradas". Las políticas implementadas dependieron de esas finalidades ideológicas definidas por las clases dominantes, pero también se orientaron

Historia-MacClure 09-8.indd 283 09-08-12 16:50

a satisfacer la demanda de amplios y cada vez más variados sectores de la población, como artesanos y empleados de estratos medios, que deseaban educación para sus hijos, solicitaban atención hospitalaria o requerían mejorar el abastecimiento de agua. Las políticas se focalizaron más allá de los "pobres", propendiendo a beneficiar a estratos medios y altos, por ejemplo a través de los liceos, el nuevo hospital San Vicente de Paul, el sistema de vacunación y el mejoramiento del sistema de agua potable, lo cual diversificó los fines buscados y los intereses involucrados, como hemos visto a lo largo de estos capítulos. De este modo, en las políticas sociales aplicadas, como ocurrió en el caso la educación, se entremezclaron diversos fines ideológicos.

La educación secundaria se convirtió en un tema de primera prioridad en la vida política del país hacia principios de la década de 1870 y a diferencia de lo ocurrido en la década de 1850, cuando la educación primaria fue objeto de intensas discusiones parlamentarias, esta última quedó relegada a un plano de menor relevancia política.

Para algunos políticos liberales, las fuerzas conservadoras y clericales buscaban mantener su primacía a través de la educación en nuevos colegios particulares religiosos, frente a lo cual se requería una educación secundaria fiscal. Según el liberal José Victorino Lastarria, "[…] una generación numerosa de ambos sexos había sido educada en los colegios de clérigos o seglares y de monjas que siguen el plan de esclavizar el espíritu y de habituarle a una gimnástica mental que lo aleja de la verdad […]. En 1868, aquella generación formaba la milicia activa del nuevo partido católico […]"[115]. La educación secundaria era vista como una formación de los jóvenes para cumplir roles políticos[116]. Por ello, cada vez más intensamente pasó a formar parte de las disputas por el poder al interior de la elite política.

Entre los conservadores, el Ministro de Instrucción Abdón Cifuentes asumió su cargo en el gobierno liberal del Presidente Federico Errázuriz, asignando principal relevancia a la libertad de exámenes para los colegios particulares, buscando eliminar la su-

Historia-MacClure 09-8.indd 284 09-08-12 16:50

pervisión del Estado a través del Instituto Nacional[117]. Su gestión ministerial desencadenó una crisis política que puso fin a la alianza liberal-conservadora, la fusión, que había gobernado al país durante más de una década y en 1875 entraron los radicales al gobierno.

El contenido de los programas de educación secundaria también fue objeto de un intenso debate político y finalmente reformado[118].

La importancia política adquirida por la educación secundaria tuvo mucho que ver con su relevancia social y económica.

Los liceos provinciales eran vistos como una alternativa de menor costo para las familias que vivían fuera de la capital, en lugar de enviar a sus hijos a estudiar en el Instituto Nacional en Santiago[119]. Los padres debían pagar por la educación de sus hijos en los liceos, pero estos eran fuertemente subsidiados con recursos fiscales, que permitían incluso otorgar becas a algunos alumnos. Al egresar de los liceos, los jóvenes contaban con mejores oportunidades para encontrar una ocupación ventajosa[120]. Los liceos respondían así a una aspiración de estratos altos y medios, por lo que gozaban de un prestigio social.

La educación secundaria se hacía indispensable para administrar el funcionamiento de actividades comerciales, de transporte y de los servicios, incluyendo servicios públicos que se habían expandido con el crecimiento económico. En el mercado laboral, ese tipo de empleos más calificados era bien recompensado en comparación a otras ocupaciones. Adicionalmente, en especial para quienes después continuaban una formación universitaria hasta obtener el título de abogado, la educación secundaria preparaba para cumplir papeles en la elite política a nivel nacional o provincial.

La educación primaria, básicamente saber leer y escribir, era útil para las transacciones en los mercados que se expandían con el crecimiento económico y favorecía los trabajos manuales que requerían cierta calificación. Confirmando el valor de ese retorno, aunque fuera limitado, en una ciudad como Santiago los padres de la mayoría de los escolares pagaban por la enseñanza primaria particular de sus hijos. Pero como hemos señalado previamente, la

Historia-MacClure 09-8.indd 285 09-08-12 16:50

educación primaria no resultaba indispensable para participar en las actividades laborales y económicas, mientras que en los estratos altos y medios, la enseñanza secundaria era muchas veces decisiva. Esto incidió en la importancia que adquirió la educación secundaria en las políticas públicas.

Al ser indispensable la educación secundaria para las actividades de los empleados y profesionales, así como para el desarrollo de los negocios privados, los padres que estaban más cerca del poder en la capital del país y en las provincias, enviaron a sus hijos hombres a liceos públicos o colegios particulares. En la capital del país y en algunas de las principales ciudades, el valor asignado por ellos a la educación primaria particular y a la educación secundaria, disminuyó la importancia social y política asignada a las escuelas públicas.

Concluyendo, hacia la década de 1870 muchos padres tenían la aspiración de educar a los hijos, incluso en pequeños poblados vinculados a las actividades agrícolas donde estaban dispuestos a donar un local para establecer una escuela pública. Pero la educación primaria era débilmente demandada en el mercado laboral y su ampliación dependía del establecimiento de escuelas públicas. Lamentablemente para una parte de la población, la oferta pública de enseñanza primaria fue escasa. Quienes ejercían el poder en la capital del país y un amplio estrato social que les rodeaba, enviaban sus hijos a escuelas particulares o tenían la expectativa de que fueran alumnos de liceos, especialmente si eran hombres, lo que incidió en la menor prioridad del establecimiento de nuevas escuelas públicas.

Según lo manifestado por los ministros de Instrucción y como fue confirmado por las cifras, hubo un rezago en la meta de avanzar hacia universalizar la educación primaria, al menos de acuerdo con la cantidad de escuelas previstas en la ley de instrucción primaria de 1860. Como consecuencia de ello, la cobertura de la educación primaria alcanzó en general un nivel modesto en cuanto a la proporción de los alumnos respecto de la población en edad escolar en la década de 1870, en comparación a lugares donde se establecieron más escuelas públicas, como la ciudad de Concepción.

Historia-MacClure 09-8.indd 286 09-08-12 16:50

En el país, partiendo de una baja tasa de escolaridad hacia 1850, la ampliación del número de escuelas públicas siguió a la demanda de las familias a nivel local y hacia fines de la década de 1870 la cobertura de la educación primaria estaba lejos de ser universal. En contraste, en países de Europa y en Estados Unidos, cuando las escuelas ya habían alcanzado a una parte importante de los niños, una mayor oferta pública de educación impulsó la universalización de la educación primaria, hacia lo que se avanzaba decididamente a fines de la década de 1870. Al final de cuentas, la oferta pública de educación primaria en Chile se ajustó a la demanda de la economía y esto tuvo efectos en la población.

Escolaridad y analfabetismo

La mayor cobertura de la educación primaria influyó en una disminución del analfabetismo en el país, indicador del nivel educacional de la población, pero la falta de escuelas limitó la expansión de la población que sabía leer y escribir.

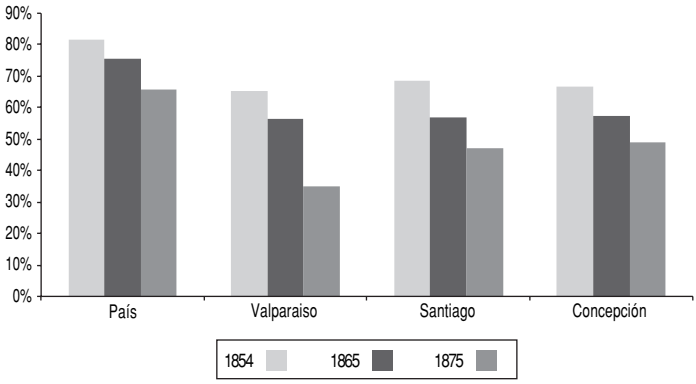
Las sucesivas generaciones de alumnos egresados de las escuelas primarias ejercían un efecto acumulativo sobre el nivel de alfabetización. Además, el efecto de las escuelas públicas sobre la población en edad escolar era más amplio que la cantidad de asistentes cada año, pues muchos niños asistían hasta aprender rudimentos básicos de lectura, escritura y aritmética, y luego se retiraban de la escuela.

El analfabetismo alcanzó a un 66% a nivel nacional en 1875, disminuyendo acentuadamente respecto de las décadas anteriores, como se puede apreciar en el Gráfico 3.12 *Analfabetismo por departamento (municipio) y país en 1854, 1865 y 1875*. El analfabetismo era menor en las principales ciudades, donde en 1875 se había superado la valla de que más de la mitad de la población supiera leer y escribir.

El nivel de analfabetismo en Chile era similar al de otros países latinoamericanos como Argentina, donde también era mayor la

Historia-MacClure 09-8.indd 287 09-08-12 16:50

Gráfico 3.12
Analfabetismo por departamento (municipio) y país en 1854, 1865 y 1875



Fuentes: Censos 1854, 1865 y 1875.

proporción de habitantes que sabía leer y escribir en la ciudad, particularmente en Buenos Aires[121]. El alfabetismo era considerado un indicador importante en los censos de diversos países, siendo objeto de comparaciones. En esos años, en el primer censo argentino se le consideró una medida del "acopio de elementos civilizadores", asociándolo a los niños que estudiaban y realizando comparaciones con datos censales de Chile[122].

Entretanto, el analfabetismo disminuyó más rápidamente en otros países. En Estados Unidos, bajo el impulso de reformadores educacionales como Horace Mann, el analfabetismo se redujo a solamente un 20% en 1870, un 11,5% de la población blanca y un 80% de la población afroamericana. La educación había pasado a ser obligatoria en diversos estados norteamericanos y ese mismo año asistía a la escuela un 57% de la población de 5 a 17 años de edad[123].

En Europa se experimentó una transición similar en varios países, donde el desarrollo de sistemas nacionales de educación primaria redujo las disparidades entre áreas urbanas y rurales en cuanto a quienes sabían leer y escribir, así como las existentes entre

Historia-MacClure 09-8.indd 288 09-08-12 16:50

niños y niñas, permitiendo el logro de un alfabetismo casi universal[124]. Europa era un referente obligado, pero de acuerdo con el principal periódico chileno, se habían generado categorías entre los países, donde la más elevada era la de aquellos en que la instrucción pública estaba "más generalizada", como Suecia y Prusia, mientras al final de la escala, en la categoría de los países donde "la inmensa mayoría es ignorante", se encontraban España y Rusia[125]. Cabría agregar que Chile se encontraba más cerca de esa categoría inferior en la escala europea, pues la tasa de analfabetismo era similar a la ex metrópoli colonial y la cobertura de educación primaria era menor[126].

En los países europeos donde se estaban registrando mayores avances en la educación primaria, convergían varios procesos. En Inglaterra la educación pasó a ser legalmente obligatoria en 1870 y en los años siguientes se establecieron varios miles de nuevas escuelas, con lo que a fines de la década la mayor parte de los niños recibían educación escolar[127]. En Francia, con los inicios de la intervención del Estado en la educación primaria en 1833, se desencadenó una masificación de la escolarización y cuando se dictó la ley de instrucción primaria obligatoria en 1882, la mayor parte de los niños ya asistía a la escuela[128]. En Suecia, donde una parte importante de la población sabía leer, con la introducción de la escolarización obligatoria y generalizada en 1842, se inició una educación formal masiva y el alfabetismo mejoró, expandiéndose la escritura además de la lectura[129]. En Prusia, en 1868 se estableció la educación obligatoria y hacia fines de la década de 1870 la educación primaria se aproximaba a ser universal, al mismo tiempo que el analfabetismo evolucionaba hacia un nivel muy bajo. De este modo, en esos países convergieron la masificación de la educación primaria, el establecimiento de más escuelas y la obligatoriedad de la escolarización, todo lo cual se asoció al aumento de la alfabetización.

En varios países europeos había un nivel elevado de alfabetismo antes de que se iniciara la intervención del Estado buscando universalizar la educación primaria. La educación era en alguna

Historia-MacClure 09-8.indd 289 09-08-12 16:50

medida una aspiración cultural de las comunidades locales y de las familias, que a veces había tenido su origen en la religión. Muchos niños aprendían a leer y escribir en sus hogares, cuando había personas mayores que sabían hacerlo. Pero con la intervención del Estado a favor de la universalización de la educación primaria, las escuelas pasaron a ser el vehículo a través del cual se masificó la alfabetización, disminuyendo las diferencias urbano-rurales y de género, y reduciendo a un mínimo el analfabetismo.

Antes de que la educación primaria se hiciera obligatoria en esos países, las familias evaluaban el valor y el costo de enviar un hijo a la escuela, de acuerdo con sus necesidades y convicciones. La seguridad en los ingresos era un prerrequisito crucial y previo a la asistencia de los niños a la escuela en cualquier período. Cuando se decretó la obligatoriedad legal de la educación primaria, la mayoría de los niños ya asistía a la escuela. Pero la educación obligatoria y la generalización de las escuelas primarias, favorecieron la ampliación de la cobertura hacia quienes asistían menos a las escuelas, como las mujeres y los niños en zonas agrícolas, con lo cual se expandió también la alfabetización[130].

La inquietud manifestada por ministros de Instrucción como el liberal Joaquín Blest Gana y el conservador Abdón Cifuentes, juzgando que el país estaba quedando por detrás de Estados Unidos y países europeos, resultó ser justificada. A diferencia de algunos de esos países donde la cobertura casi universal de la población en edad escolar fue incluso anterior a la obligatoriedad legal de la educación primaria, en Chile no se alcanzó la cobertura proyectada en la ley de instrucción primaria de 1860, en la cual no se establecieron los medios adecuados para lograrla.

En comparación a lo ocurrido en esos países, la falta de escuelas limitó el aumento de la cobertura de la educación y como era de esperar, ello ejerció un modesto efecto posterior sobre la alfabetización. En algunas ciudades como Valparaíso, el analfabetismo era bajo en 1875 en relación con otras ciudades del país, pero esto no se extendió más allá del puerto. Una sustancial reducción del analfabetismo podría haber ocurrido en Chile a través de vías

Historia-MacClure 09-8.indd 290 09-08-12 16:50

diferentes a la educación primaria formal, como se logró en el caso de Suecia a partir de la universalización de la capacidad de lectura de la Biblia, pero la alternativa adoptada en el país fue la de las escuelas.

En las haciendas, predominantes en el mayoritario mundo rural incluyendo las cercanas a pueblos y ciudades, la ausencia de escuelas y el analfabetismo entre los campesinos –según lo censos–, seguían siendo casi universales. A modo de ilustración, en la Hacienda de San Vicente, a solo unos 8 km de la ciudad de Los Andes, entre 743 habitantes, apenas sabían leer y escribir 22 personas de 15 años y más, de acuerdo con los padrones censales[131]. En el lugar o en las cercanías aún no se había establecido una escuela para los 137 niños de 6 a 14 años[132]. El encargado de aplicar el censo de 1865 en la Hacienda de San Vicente, un comerciante de Valparaíso, que se encontraba de paso por el lugar y podría ser considerado un testigo relativamente independiente, anexó unas interesantes observaciones a los padrones censales. El "comisionado" se sorprendió de que "[…] solo 3 o 4 mayores de 20 años han expresado su edad", mientras el resto la desconocía, siendo necesario estimarla según su apariencia física, para completar los registros censales. A diferencia de los pequeños propietarios agrícolas y de algunos empleados como mayordomos y capataces, los "inquilinos" de la hacienda y sus familias estaban socialmente excluidos, había "[…] un alejamiento de la sociedad que sorprende en individuos residentes dentro de un radio de 3 leguas de una población como Santa Rosa de los Andes".

De este modo, el analfabetismo en las principales ciudades era muy inferior a los pueblos y zonas rurales de las provincias que les rodeaban, como se puede observar en la provincia de Concepción, de acuerdo con el Mapa 3.2 *Analfabetismo por departamento (municipio) de la provincia de Concepción en 1875*. En la ciudad de Concepción, donde la escolaridad era más elevada en comparación al resto de la provincia, se registraban las más bajas tasas de analfabetismo en relación con los restantes departamentos (municipios) de la provincia en los que la agricultura era la principal actividad

Historia-MacClure 09-8.indd 291 09-08-12 16:50

Mapa 3.2
Analfabetismo por departamento (municipio) de la provincia de Concepción en 1875

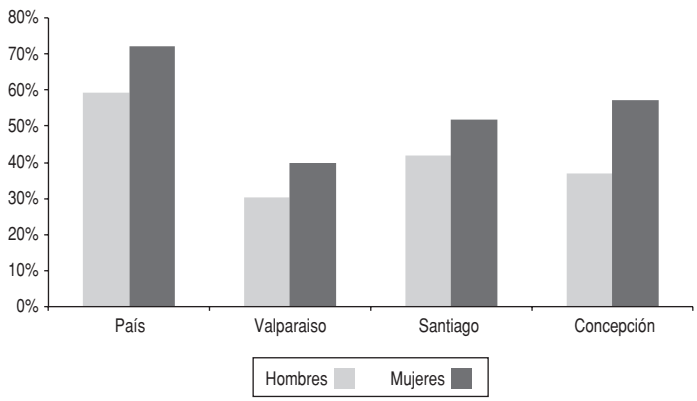
Fuente: Censo 1875.

Historia-MacClure 09-8.indd 292 09-08-12 16:50

económica: Coelemu, Puchacai, Rere y Lautaro. La tasa de analfabetismo era menos elevada en el puerto de Talcahuano, cercano a la ciudad de Concepción.

También había una fuerte desigualdad según sexo: el analfabetismo entre las mujeres llegaba a un 72% a nivel nacional en comparación a un 52% de los hombres, de acuerdo con el Gráfico 3.13 *Analfabetismo por departamento (municipio) y país en 1875, según sexo*. En las principales ciudades había un menor analfabetismo entre las mujeres que en el resto del país, pero en 1875 menos de la mitad de ellas sabían leer y escribir en esos centros urbanos, excepto en Valparaíso, donde se había sobrepasado la valla y las analfabetas eran solamente un 40%[133]. En las ciudades y en el conjunto del país, la pauta general era de un analfabetismo más bajo entre los hombres que en las mujeres, quienes eran menos beneficiadas por la disponibilidad de escuelas públicas. Sin embargo, en paralelo a la creciente escolarización de las mujeres, la tasa de analfabetismo femenina disminuyó más rápidamente que la masculina, según los datos del censo de 1875 en comparación a los censos de las dos décadas anteriores.

GRÁFICO 3.13
Analfabetismo por departamento (municipio) y país en 1875, según sexo



Fuente: Censo 1875.

Historia-MacClure 09-8.indd 293 09-08-12 16:50

El analfabetismo tampoco era homogéneo en los diversos barrios de una ciudad como Santiago, lo que se aprecia en el Mapa 3.3 *Analfabetismo por barrios (subdelegaciones y distritos) de Santiago en 1875*. En los barrios más centrales, donde predominaban viviendas de los estratos altos y medios, solamente un tercio

Mapa 3.3
Analfabetismo por barrios (subdelegaciones y distritos) de Santiago en 1875

Fuente: Censo 1875.

Historia-MacClure 09-8.indd 294 09-08-12 16:50

de los habitantes era analfabeto. En contraste, en los suburbios el analfabetismo abarcaba a por lo menos la mitad de los habitantes. Otros barrios se encontraban en una situación intermedia. El analfabetismo era también un indicador de desigualdad social entre los diversos barrios de la ciudad.

La disponibilidad de escuelas públicas era más elevada en barrios del sector central –como Santa Lucía y Santa Ana–, donde había una mayor proporción de niños inscritos en escuelas públicas en relación con la población en edad escolar, con una fuerte presencia de alumnas mujeres[134]. En cambio, en barrios donde el analfabetismo era más elevado, la educación pública desempeñaba un papel débil, con una menor proporción de niños inscritos en escuelas públicas en relación con la población de 7 a 14 años de edad –en sectores como Santa Rosa y Yungay–. La falta de escuelas, más aguda en barrios de los suburbios más modestos, se traducía allí en una menor proporción de niños que aprendían a leer y escribir.

De este modo, el número de escuelas y alumnos inscritos no actuaron en sentido contrario del analfabetismo en los sectores urbanos o territorios donde este era elevado.

Además del efecto de la educación primaria sobre el analfabetismo, la escolarización podría haber generado un beneficio en la salud de la población. En otras sociedades en la misma época, se ha sostenido que las mayores oportunidades educacionales de las mujeres se reflejaron en un mejoramiento de las condiciones de salud de los niños y una declinación de la mortalidad infantil[135]. De acuerdo con esa hipótesis, es posible que en una ciudad como Santiago el aumento de la cobertura escolar entre las mujeres a partir de la década de 1850, se haya traducido después en su edad adulta, en conductas más atentas al cuidado de la limpieza de los niños y en una mayor disposición a vacunarlos contra la viruela. Como mínimo, la educación primaria habría contribuido a actitudes más abiertas ante medidas como la vacunación.

Opiniones vertidas por autoridades, médicos e instituciones de la época parecieran confirmar que había externalidades positivas de la educación primaria sobre la salud. Durante su estadía en Chile

Historia-MacClure 09-8.indd 295 09-08-12 16:50

antes de retornar a Argentina, Domingo Faustino Sarmiento instaló la idea de que "la vacuna debe ser el bautismo requerido para entrar en las escuelas"[136]. Autoridades como el Ministro de Culto, Justicia e Instrucción Pública Abdón Cifuentes, así como médicos e inspectores provinciales de instrucción primaria, vieron a la escuela como un medio para la transmisión de conocimientos de higiene entre los niños[137]. Un diputado atribuyó la fuerte incidencia de la viruela a "la absoluta ignorancia de nuestras clases obreras", quienes debido a la falta de educación primaria desconocían la higiene, lo cual se debía a que "siempre que se han pedido fondos para la instrucción han sido negados"[138]. Surgieron opiniones en el sentido de que lo verdaderamente importante para la "propagación" de la vacuna frente a las "resistencias del pueblo", era la educación de los niños en las escuelas públicas, enseñándoles la importancia de la vacunación y la higiene, además de hacer de las escuelas un lugar de vacunación[139]. Había desconocimiento de los beneficios de la vacunación, en parte debido al bajo nivel educacional de la población y al predominio del analfabetismo. Esas opiniones podrían indicar que la educación primaria al menos en una pequeña medida facilitaba el aprendizaje de algunas prácticas eficaces de higiene en un sentido genérico y la expansión de la cobertura de la vacunación contra la viruela, dependiendo para ello de la extensión alcanzada por la escolarización.

Si fuera válida la hipótesis sobre la influencia de la educación primaria en la salud, debería haberse manifestado en una disminución de mortalidad infantil en lugares donde hubo mayor extensión de la escolarización. El efecto acumulativo de la educación primaria, especialmente entre las mujeres, debería haberse expresado algunos años después. De acuerdo con esa hipótesis, en una ciudad como Santiago donde desde la década de 1850 se amplió fuertemente la cobertura de las escuelas entre las mujeres, en su edad adulta se habrían desarrollado conductas más higiénicas en el cuidado de los niños y una mayor disposición a vacunarlos contra la viruela. Esto se habría traducido en un efecto positivo sobre el cuidado infantil, la salud de los niños y su tasa de mortalidad.

Historia-MacClure 09-8.indd 296 09-08-12 16:50

A favor de la confirmación de esa hipótesis, desde fines de la década de 1860, hubo algunos años de disminución de la tasa de mortalidad bruta entre los niños de hasta 7 años de edad en Santiago –1868, 1870 y 1877, años en que no hubo epidemias de viruela–, en comparación a los restantes años anteriores –sin considerar los años de epidemias–, como se puede apreciar en el Gráfico 2.2 del anterior capítulo sobre condiciones sanitarias, *Mortalidad de niños hasta 7 años, 1850 a 1879*[140]. Sin embargo, la intensa variabilidad de las tasas de mortalidad en ese período, debido principalmente a la incidencia de diversas epidemias en las causas de muerte, impide confirmar la hipótesis aunque tampoco puede ser rechazada. De todos modos, las opiniones vertidas por autoridades, médicos e instituciones de la época, indican que era conocida la posibilidad de una externalidad positiva de la educación primaria sobre la salud.

A pesar de esa posible interrelación entre salud y educación, que podría potenciarlas mutuamente, no hubo suficiente disposición política a extender la cobertura de la vacunación y de la educación primaria en términos prácticos ni jurídicos. Un diputado sostuvo que al igual como la vacunación contra la viruela, en relación con la educación primaria no había "nada más útil, nada más necesario", pero la libertad individual era un valor superior y en ambos casos no se podía imponer su obligatoriedad por la fuerza[141]. Pero de modo análogo a lo ocurrido con el debate sobre la vacunación forzosa, hacer legalmente obligatoria la educación primaria tenía un sentido más ideologizado que práctico. Se trataba de una discusión ideológica y jurídica extemporánea, porque dos décadas después de la ley de instrucción primaria de 1860 ni siquiera se había alcanzado la meta de cobertura escolar postulada en dicha ley, para la cual no se establecieron los medios.

La crisis económica complicó la viabilidad de un mejoramiento en la situación de la educación primaria, tal como había ocurrido con la salud pública y las condiciones sanitarias, a partir de 1876.

La ampliación de la cobertura de la educación primaria se detuvo en 1875, como se puede observar en el anterior Gráfico 3.8

Historia-MacClure 09-8.indd 297 09-08-12 16:50

Alumnos asistentes a escuelas públicas y alumnos de escuelas privadas, 1853 a 1879. A partir de entonces, declinó el número de alumnos y hubo un giro en el discurso de las autoridades sobre el tema.

La crisis económica internacional se hizo sentir en los ingresos y gastos fiscales. Se ajustaron gastos públicos en educación primaria, lo que el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública justificó argumentando que el Estado "no es avaro de sus recursos en este ramo", pero que sería necesario esperar a que la situación fiscal "se desahogue". Se suspendió la norma establecida por el Ministro Abdón Cifuentes a principios de la década, en cuanto a establecer nuevas escuelas públicas cuando los vecinos aportaban escrituras en que constaba la cesión de locales para su funcionamiento. Ahora era preciso ahorrar al Estado no solamente los gastos de local y equipamiento, sino también los gastos corrientes posteriores en preceptores y mantención de las escuelas: "como no todo es tener el local y como la creación de una escuela es la imposición de un gasto permanente, su creación está subordinada a la situación del erario", declaró el Ministro [142].

En contraste con la insatisfacción respecto de la cobertura de la educación primaria expresada por los anteriores ministros de Instrucción, cambió el tono del discurso de las autoridades. El liberal moderado Miguel Luis Amunátegui, Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública en 1877, sostuvo que "[…] se considera que la quinta parte de la población de un país se halla en estado de instruirse", lo que ya se había logrado, comparando con la población en edad escolar[143].

Para entonces, las condiciones fiscales ya no permitían una ampliación de las escuelas públicas y por el contrario, estas se vieron afectadas por el recorte en el gasto público. En 1878, el Ministro Amunátegui declaró "con profundo sentimiento" que por escasez de recursos se suprimieron 22 escuelas públicas, de modo que las 807 existentes se redujeron a 785. Los culpables del atraso de la educación primaria eran los propios beneficiarios, según el Ministro de Instrucción, pues "el principal obstáculo que se opone a los adelantamientos de la educación primaria, es la indolencia de las

Historia-MacClure 09-8.indd 298 09-08-12 16:50

familias para hacer que los niños concurran a la escuela […] en vez de vagar por las calles o los campos"[144]. Su planteamiento ya no era el mismo de dos décadas atrás, cuando Amunátegui sostenía que frente a la "desidia" de algunos padres de familia se requería una educación primaria universal, gratuita y obligatoria.

Los cierres de escuelas públicas continuaron en los años siguientes y con ello la disminución del número de alumnos[145]. Ante la crisis económica, simultáneamente disminuyeron los alumnos de escuelas particulares, confirmando que algunos gastos en educación eran prescindibles.

Entretanto, Domingo Faustino Sarmiento había finalizado su período como Presidente de la República en Argentina y seguía con atención el desarrollo de la educación primaria en Chile, a la que había contribuido durante su exilio en el país. Criticó ácidamente la disminución del número de alumnos en las escuelas, a su juicio manifestación de una "decadencia" de la educación primaria en Chile[146]. Más adelante, en un viaje al país, fue homenajeado en un banquete cuyos participantes, como la mayoría de los escolares de la época, habían aprendido a leer con el *Método de lectura gradual* de Sarmiento. Ante los asistentes, entre los cuales se encontraban personalidades como Miguel Luis Amunátegui y un hijo del fallecido ex Presidente Manuel Montt, Sarmiento pronunció un discurso en que señaló: "Os diré cómo he encontrado a Chile. He recorrido dos veces la América y puedo juzgar sus progresos. Chile los ha hecho inmensos en veinte años, adelantando sus industrias, cubriendo sus ciudades de monumentos grandiosos. Se ha dicho que vengo a estudiar el país y observar sus deficiencias. Es mi oficio y las proclamo en voz alta. Vuestros palacios son demasiado suntuosos, al lado de barrios demasiado humildes. El abismo que media entre el palacio y el rancho, lo llenan las revoluciones con escombros y con sangre. Pero os indicaré otro medio de nivelarlos: la escuela"[147].

Después de años en que las escuelas públicas habían sido objeto de la acción estatal, en las palabras de Domingo Sarmiento había una crítica velada a la insuficiencia de las escuelas en el país

Historia-MacClure 09-8.indd 299 09-08-12 16:50

y un llamado a la ampliación de la educación primaria. En cuanto al efecto de la educación en la nivelación de las diferencias sociales, Sarmiento se hacía eco de las creencias de Horace Mann y otros reformadores iniciales de la educación. Pero en esos años, incluso en los países donde la educación primaria tuvo un mayor desarrollo, es discutible que haya tenido un papel igualador[148]. En Chile, donde saber leer y escribir era en gran medida un recurso escaso, la educación primaria beneficiaba a ciudades más que a pueblos pequeños, a hombres más que a mujeres, a quienes accedían a la educación particular en lugar de la pública, a algunos barrios más que a otros, a los que continuaban con la educación secundaria más que a quienes solo asistían a la escuela, acentuando las diferencias o generando otras nuevas.

Conclusiones

Los modelos transferidos desde otros países a Chile abrieron la oportunidad de masificar la educación primaria y reducir a un mínimo el analfabetismo, como estaba ocurriendo en parte de Europa y Estados Unidos. Pero no se logró un avance suficiente para cubrir la brecha inicial de alfabetización con que esos países le aventajaban, ni alcanzar su ritmo de masificación de la educación primaria. En esos países la multiplicación de las escuelas primarias y la educación obligatoria favorecieron la masificación de la asistencia a las escuelas y con ello, hacia fines de la década de 1870, la educación primaria se acercó a ser universal y el analfabetismo alcanzó un nivel muy bajo. En países como Francia, la obligatoriedad legal de la educación primaria fue posterior al logro de una cobertura masiva, etapa que no se completó en el país. El camino seguido no permitió superar brechas iniciales, saltar etapas y avanzar con suficiente rapidez. Era justificada la inquietud de algunos ministros de Instrucción, juzgando que Chile se estaba quedando atrás de esos países.

Historia-MacClure 09-8.indd 300 09-08-12 16:50

El proceso histórico a través del cual ocurrió todo esto, como hemos podido apreciar, no puede ser simplificado. Tuvieron parte en ese proceso múltiples actores, con participación de una elite política pero también de estratos altos y medios más amplios, ideas reformistas, diagnósticos sobre la demanda de educación y aspiraciones de familias pertenecientes a diversos grupos sociales, intereses y proyectos respecto de la educación pública y privada, primaria y secundaria, configurando en su conjunto un mecanismo a través del cual las políticas públicas contribuyeron a las diferencias educacionales.

Saber leer y escribir favorecía el desarrollo de las actividades económicas, pero la masificación de esta habilidad a través de las escuelas no era una condición indispensable para el crecimiento económico. El acelerado crecimiento experimentado por la economía chilena desde mediados del siglo XIX, fue anterior a la importancia económica del "capital humano" en su forma básica de saber leer y escribir, cuando solamente una parte de la población contaba con esa habilidad. Por esto, saber leer, escribir y las operaciones aritméticas elementales, no producía un efecto masivo en los ingresos de las personas que generara una fuerte demanda de la mayoría de los padres por educar a sus hijos. Una ampliación de la cobertura de la educación primaria dependía de una política estatal más que del mercado. En la ciudad de Concepción, donde se establecieron más escuelas, se alcanzó una comparativamente alta proporción de alumnos respecto de la población en edad escolar. Pero desde el Estado no se expandió sustancialmente la oferta de educación y el número de escuelas era insuficiente incluso en las ciudades, de modo que la acción pública no incidió de modo suficientemente proactivo en una ampliación de la cobertura de la educación primaria.

Aunque el retorno económico de la educación primaria era limitado, sus beneficios para las transacciones económicas, las migraciones, el transporte y las comunicaciones, la vida urbana, e incluso el consumo cultural, en medio del auge económico, eran suficientes para que una parte de los padres estuviera dispuesta a

Historia-MacClure 09-8.indd 301 09-08-12 16:50

pagar por la enseñanza primaria particular de sus hijos hombres, en Santiago y Valparaíso. Además, quienes estaban más cerca del poder en la capital del país y en las capitales provinciales enviaron a sus hijos a liceos públicos. La educación secundaria, decisiva para las actividades de los empleados y profesionales, pasó a ser un eje del debate político y se impulsaron medidas tendientes al desarrollo de los liceos. Todo esto afectó negativamente la prioridad asignada en las políticas públicas al establecimiento de nuevas escuelas públicas y desde mediados de la década de 1870, con la crisis económica, disminuyó la cantidad de escolares.

El proceso mediante el cual se diseñó e implementó el desarrollo de la educación primaria, desembocó en los insuficientes resultados obtenidos. La falta de una política pública más proactiva impidió una ampliación de la educación primaria de acuerdo con el objetivo definido. En comparación a lo planteado en la ley de 1860, la cobertura de las escuelas públicas avanzó moderadamente hasta mediados de la década de 1870, como observaron con insatisfacción sucesivos ministros de Instrucción. No se establecieron los medios adecuados para logar la cobertura proyectada, pues la falta de escuelas limitó las condiciones materiales para ampliar de la educación y como era de esperar, esto ejerció un modesto efecto posterior sobre la alfabetización.

De todos modos, el aumento de la educación primaria influyó en una acentuada disminución del analfabetismo en comparación a décadas anteriores, mostrando el impacto potencial de las escuelas en caso de haberse logrado una suficiente ampliación de su cobertura. Con la intervención del Estado a través de la ampliación de la educación primaria, las escuelas públicas pasaron a ser el vehículo mediante el cual aumentó la alfabetización. Pero las escuelas no actuaron en sentido contrario al analfabetismo, allí donde este era elevado. La falta de una política pública proactiva y el insuficiente número de escuelas, más agudo en algunos lugares que en otros, contribuyó a mantener o acentuar una desigual distribución de la habilidad de saber leer y escribir, mayor en algunas ciudades, entre los hombres y en los barrios más acomodados, con

Historia-MacClure 09-8.indd 302 09-08-12 16:50

lo cual la alfabetización no se extendió al resto del país. A pesar de la fuerte disminución del analfabetismo, este se mantuvo a niveles relativamente elevados en comparación a lo logrado en ciertos barrios y ciudades del país, y más aún respecto de otros países.

A modo de evaluación, la ampliación de la educación primaria fue insuficiente de acuerdo con los propios estándares de la época, considerando la incapacidad para lograr la meta en cuanto al establecimiento de escuelas según la ley de 1860, la escasa cobertura en algunos lugares en comparación a otros, los juicios de insatisfacción de diversos ministros de Instrucción y del propio Domingo Sarmiento, y finalmente el limitado impacto sobre la disminución de la tasa de analfabetismo. Además, lo ocurrido con la educación primaria puede haber ejercido efectos más amplios.

Junto al efecto de la educación primaria sobre el analfabetismo, no puede descartarse la hipótesis de que la educación primaria podría haber beneficiado la salud de la población, particularmente de los niños, al facilitar el aprendizaje de medidas de higiene y la expansión de la cobertura de la vacunación contra la viruela. Debido a esto, la falta de una mayor expansión de la educación primaria, podría haber afectado negativamente las posibilidades de mejoramiento de la salud de la población y con ello las oportunidades de desarrollo del "capital humano", especialmente en los estratos menos privilegiados.

Cuando Domingo Sarmiento visitó el país algunos años después de haber ejercido como Presidente de Argentina, sostuvo que lo ocurrido con la educación primaria en Chile tenía efectos sobre las desigualdades sociales. Seguramente la desigualdad en los ingresos y la riqueza se incrementó en el país en forma similar a otras sociedades latinoamericanas, a Europa y Estados Unidos. Pero las desigualdades educacionales disminuyeron más fuertemente en otros países que en Chile.

Contar con educación primaria, saber leer y escribir, tenía efectos limitados en las oportunidades de movilidad social y no era indispensable para el desarrollo de las actividades económicas. En las ocupaciones manuales eran más relevantes el esfuerzo físico y la

Historia-MacClure 09-8.indd 303 09-08-12 16:50

experiencia en el oficio. Sin embargo, es posible que la velocidad de los cambios económicos y sociales se viera favorecida en otros países como Suecia, por el hecho de que la mayoría de la población llegó a ser alfabeta alrededor de mediados del siglo[149]. A esto podrían haber contribuido ciertas características asociadas a saber leer y escribir, como la apertura a las innovaciones, una mayor movilidad social y geográfica, una mejor comprensión de la información escrita. En todo caso, tanto en Chile como en Suecia, la fuerza motriz de la economía residía en el comercio internacional y no en el "capital humano". Por otro lado, la desigual distribución de la habilidad de saber leer y escribir en Chile puede haber agudizado las diferencias sociales, aunque en ellas tuvo un papel más acentuado el crecimiento de la educación secundaria y universitaria.

Finalmente, hacia 1879 se cerró un ciclo que se había iniciado con una voluntad política por expandir la educación primaria, terminando en un insuficiente logro de ese objetivo original, a pesar del empeño de algunos de los actores involucrados. Independientemente de su voluntad, ese desenlace del proceso histórico expuesto tuvo como su otra cara de la medalla el predominio de las señales del mercado respecto de la oferta de educación pública, con un vigoroso incremento la educación pública secundaria en comparación a la primaria. Lo ocurrido con la educación pública primaria acarreó como consecuencia un estancamiento en el ritmo de reducción del analfabetismo, uno de los componentes del "capital humano" en esa época, beneficioso aunque no indispensable. La mantención de un elevado analfabetismo limitó la extensión de la cultura escrita. El cierre de ese ciclo hacia fines de 1870 nos ha permitido observar que la educación primaria no siempre se desarrolló en forma progresiva, como aparecía en las historias tradicionales de la educación chilena.

En el próximo capítulo veremos que los problemas relacionados con la educación primaria surgieron en parte fuera del campo delimitado de ese sector de las políticas públicas e incluso desde más allá del mercado educacional y del mercado laboral.

Historia-MacClure 09-8.indd 304 09-08-12 16:50

Notas

[1] Amanda Labarca. *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago, Imprenta Universitaria, 1939. Fernando Campos. *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1960.
[2] Según lo sostenido por Sol Serrano. "¿Quién quiere la educación? Estado y familia en Chile a mediados del siglo XIX", op. cit.
[3] Loreto Egaña. *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: una práctica de política estatal*. Santiago, DIBAM-LOM, 2000.
[4] Sol Serrano. "La escuela chilena y la definición de lo público". François-Xavier Guerra, Annick Lempérièr. *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 340-362. Sol Serrano. "De escuelas indígenas sin pueblos a pueblos sin escuelas indígenas: la educación en la Araucanía en el siglo XIX". *Historia*, vol. 29, 1995-1996, pp. 423-474.
[5] Carlos Newland. "La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales." *American Historical Review*, vol. 71, may 1991, N° 2, pp. 335-364.
[6] François Furet, Jacques Ozuf. *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*. Paris, Éditions de Minuit, 1977. Harvey Graff. *The literacy myth. Cultural integration and social structure in the nineteenth century*. New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1991. David Vincent. *Literacy and popular culture: England, 1750-1914*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. Jonas Ljungberg, Anders Nilsson. *Human capital and economic growth: Sweden 1870-2000*. Istanbul, Paper prepared for the Sixth Conference of the European Historical Economics Society, 9-10 september, 2005.
[7] De acuerdo con la la tesis de Sol Serrano referente a la educación primaria, que desarrollaremos en las páginas siguientes. Sol Serrano. "¿Quién quiere la educación? Estado y familia en Chile a mediados del siglo XIX", op. cit.
[8] Propuso establecer *inspectores de escuelas* de acuerdo con la *Ley Guizot* de 1833, en Domingo Faustino Sarmiento. "De la educación popular", op. cit., pp. 89-91.
[9] Domingo Faustino Sarmiento. "De la educación popular". Obras de D. F. Sarmiento. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 11, 1896, pp. 19-20, 178-236. François Furet, Jacques Ozuf. *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*, op. cit.
[10] Carlos Newland. *Buenos Aires no es pampa. La educación elemental porteña 1820-1860*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 157.
[11] *El amigo del pueblo*, 2 abril 1850 y 4 abril 1850.
[12] Cámara de Diputados, sesión 12 junio 1850.
[13] François Furet, Jacques Ozuf. *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*, op. cit., p. 159.
[14] Senado, sesión 24 junio 1853. Cámara de Diputados, sesión 12 junio 1850. Senado, sesión 13 junio 1859.
[15] Cámara de Diputados, sesión 12 junio 1850.
[16] Cámara de Diputados, sesión 14 junio 1850.
[17] Senado, sesión 8 junio 1859.

Historia-MacClure 09-8.indd 305 09-08-12 16:50

[18] Senado, sesión 16 agosto 1852.
[19] Cámara de Diputados, sesión 12 junio 1850.
[20] Sol Serrano. "¿Quién quiere la educación? Estado y familia en Chile a mediados del siglo XIX", op. cit.
[21] *El amigo del pueblo*, 7 abril 1850 y 20 mayo 1850.
[22] Estimación del tiempo de permanencia de los alumnos en la escuela, en la que coincidieron dos diputados: Cámara de Diputados, sesión 17 junio 1880.
[23] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 274, resultados de los alumnos de la escuela de Los Ángeles, 30 junio 1850.
[24] Esto contribuiría a explicar la tendencia más rápida de crecimiento de la alfabetización, en comparación a la evolución de la escolaridad, analizada por Hamuy para el caso de Chile: Eduardo Hamuy. *Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico*. Editorial Universitaria, Santiago, 1960.
[25] Cámara de Diputados, sesión 12 junio 1850.
[26] Domingo Faustino Sarmiento. "Un apóstol de la educación primaria en Los Andes", en "Educación común", *Obras de D.F. Sarmiento*. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 12, 1896, pp. 263-268. Domingo Faustino Sarmiento. "Fiestas de las escuelas públicas de Valparaíso", en "Ideas pedagógicas", Obras de D. F. Sarmiento. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 28, 1899, pp. 332-335.
[27] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 394, inventario de útiles escuela de Los Ángeles, s/fecha 1852. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 274, informe del Inspector Provincial de Escuelas, 31 octubre 1850; presupuesto de la escuela del preceptor Valenzuela, 11 noviembre 1851; presupuesto de la escuela del preceptor Canales, 26 diciembre 1850; comunicación del Inspector de Escuelas, al Intendente, 20 diciembre 1850. *Monitor de las escuelas primarias*, Santiago, Imprenta Belin, Tomo II, 1854; carta del preceptor de la Escuela Modelo de Concepción, Manuel Valenzuela, al Visitador General de las Escuelas de la República, José B. Suárez, 6 septiembre 1853, p. 93; informe del Visitador Provincial de Escuelas, Blas Roldán, al Intendente de Concepción, 30 diciembre 1853, p. 295.
[28] Domingo F. Sarmiento. *Educación común*. Buenos Aires, Imprenta Mario Moreno, Obras de Sarmiento, vol. 12, 1897, pp. 266-267.
[29] El tema de las formas de medición del tiempo en la historia fue desarrollado por Jacques Le Goff. *Un autre Moyen Age*. Paris, Gallimard, 1999.
[30] Miguel Luis Amunátegui, Gregorio Amunátegui. *De la instrucción primaria en Chile: lo que es, lo que debería ser*. Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1856, p. 117.
[31] *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales de la República de Chile*. Santiago, Imprenta Nacional, 1850 a 1863.
[32] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 274, comunicación del Subdelegado de la Subdelegación N° 3 al Intendente de Concepción, 20 agosto 1845. *Monitor de las escuelas primarias*, N° 15, "Memoria sobre el estado y necesidades de la instrucción primaria en el departamento de Concepción", 1 agosto 1865, p. 231. *Memoria Ministro Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1853 a 1860, Anexo instrucción primaria.
[33] Senado, sesión 24 junio 1853. Domingo Faustino Sarmiento, "Educación común". *Obras de D.F. Sarmiento*. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 12, 1896, p. 234

Historia-MacClure 09-8.indd 306 09-08-12 16:50

(artículo publicado en el *Monitor de las escuelas primarias*, 15 julio 1853) y 396 (artículo publicado en el *Monitor*, 15 diciembre 1853).

[34] Senado, sesión 8 junio 1859.

[35] J. G. Courcelle-Seneuil, *Tratado teórico i práctico de economía política*. Guillaumin, Paris, 1859, vol. 2, pp. 317-321.

[36] Senado, sesión 10 septiembre 1860.

[37] *Boletín de las Leyes*, 1860, "Ley de Instrucción Primaria", 24 noviembre 1860.

[38] Senado, sesión 8 junio 1859.

[39] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 485, comunicaciones de la Intendencia, 18 agosto 1858. Archivo Nacional, Fondos Varios, vol. 415, microfilm 01/09, carta de Delfina Cruz a Aníbal Pinto, 23 septiembre 1858. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 485, comunicaciones de la Intendencia, 22 septiembre 1858. Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 304, informe del Intendente de Concepción al Ministro de Concepción, 10 diciembre 1858. Cámara de Diputados, Sesión Extraordinaria 5, 9, 10 y 11 noviembre 1858. Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 304, 29 noviembre 1858.

[40] *Anales de la Universidad de Chile*, 1861, pp. 871-873.

[41] Cámara de Diputados, sesión 23 agosto 1864.

[42] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 422, Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción. Los datos de los padrones fueron consistentes con los publicados sobre el Censo de 1854 en el Departamento (municipio) de Concepción.

[43] A modo de referencia a la comuna de Concepción en la actualidad, esta cuenta con 216.984 habitantes integrantes de 59.055 hogares, cuya jefatura corresponde a una mujer en un 36% de los casos y con una edad media de los jefes de hogar de 52 años, según datos de la Encuesta CASEN 2006: www.mideplan.cl, diciembre 2008. En la época era más frecuente una jefatura femenina y una edad media menor.

[44] De acuerdo con el relato de inmigrantes del este norteamericano, quienes por la "fiebre del oro" se dirigían a California, haciendo escala en el puerto de Talcahuano, en las cercanías de Concepción. John Johnson. "Talcahuano and Concepción as seen by the forty-niners". *Hispanic American Historical Review*, vol. 26, may 1946, N°2, pp. 251-268.

[45] Censo 1885, p. XLI.

[46] *Memoria Ministro Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1853 a 1855, Anexo instrucción primaria.

[47] Francisco Tocornal. "Higiene". *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 158-163.

[48] Un 40% de las jefas de hogar eran viudas, de acuerdo con los padrones censales de la Subdelegación 3 de Concepción. Como referencia, en la actualidad solamente un 12% de las jefas de hogar son viudas en la comuna de Concepción. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 422, Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción. Encuesta CASEN 2006: www.mideplan.cl, diciembre 2008.

[49] Harvey Graff. *The literacy myth. Cultural integration and social structure in the nineteenth century*, op. cit.

[50] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 274, Estado que manifiesta el movimiento de las escuelas primarias de Concepción en 1851. *Memoria Ministro de*

Historia-MacClure 09-8.indd 307 09-08-12 16:50

Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1855, Anexo educación primaria. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 445, informe 30 mayo 1857.

[51] *Monitor de las escuelas primarias*, vol. 2, 1854, Carta del Visitador de Escuelas de la provincia de Concepción, pp. 291-292.

[52] François Furet, Jacques Ozuf. *Lire et écrire. L'alphabetisation des français de Calvin à Jules Ferry*, op. cit., pp. 349-369.

[53] Archivo Nacional, Fondo Intendencia de Concepción, vol. 445, Censo electoral Provincia de Concepción, 18 diciembre 1862.

[54] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 422, Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción. Censo 1865, Departamento de Concepción: profesiones.

[55] Timothy Scully. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago, CIEPLAN-Notre Dame, 1992, p. 77. Arturo Valenzuela. *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham, Duke University Press, 1977, p. 185.

[56] Jaime Etchepare. "Los más destacados representantes de Concepción en los congresos de la República, 1810-2000". *Revista de Historia* (Universidad de Concepción), N° 9-10, 1999-2000, p. 262.

[57] Arturo Valenzuela. *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*, op. cit., p. 184.

[58] El análisis de lo ocurrido en el período estudiado, contribuiría a la discusión sobre los límites del contexto histórico de aplicación de la teoría de Barrow, que enfatiza en la influencia del capital humano sobre el crecimiento económico desde la mitad del siglo XX. Robert Barrow. "Determinants of economic growth: implications of the global evidence for Chile". *Cuadernos de Economía*, año 36, N° 107, abril 1999, p. 443-478. Robert Barrow. *Determinants of economic growth. A cross-country empirical study*. Cambridge, Massachussetts Institute of Technlogy, 1997, pp. 19-22.

[59] Según la ampliamente confirmada teoría económica del capital humano. Gary Becker. *El capital humano*. Madrid, Alianza Editorial, 1983. Jacob Mincer. *Schooling, experience, and earnings*. New York, National Bureau of Economic Research, 1974.

[60] Joseph Ramos. "Poverty and inequality in Latin America: a neostructural perspective". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, N° 2/3, Special double issue: poverty and inequality in Latin America. Summer-autumn, 1996, pp. 150-152.

[61] La descripción del desarrollo económico de la época en este párrafo y los siguientes, tiene como referencias principales: Arnold Bauer. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*, op. cit. José Bengoa. *El poder y la subordinación. Historia social de la agricultura chilena*, op. cit. Carmen Cariola, Osvaldo Sunkel. *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*. Editorial Universitaria, Santiago, 1991. Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op. cit.

[62] *Memoria Ministro de Hacienda*, 1858.

[63] Mario Góngora. *Evolución de la propiedad rural en el Valle de Puangue*. Santiago, Universitaria, 1956, vol. 1. Arnold Bauer. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*, op. cit. Horacio Aránguiz; Cristián Rodríguez. "Tradicionalismo y cambio agrícola en Aconcagua: elementos para su comprensión". *Historia*, 29, 1995-1996, pp. 5-42.

[64] *Impuesto agrícola. Rol de contribuyentes*. Valparaíso, Imprenta Patria, 1875. El impuesto mínimo alcanzaba a $9 anuales.

Historia-MacClure 09-8.indd 308 09-08-12 16:50

[65] Propiedades exentas de impuesto agrícola identificadas en 1881. Arnold Bauer. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*, op. cit., p. 156.
[66] Población económicamente activa en el país con "profesión", según el Censo de 1875; consideramos que la cifra excluye a quienes en los mercados eran inactivos de modo permanente.
[67] Esto se puede apreciar, a modo de ejemplo, en los registros notariales de Los Ángeles, ciudad cabecera de una provincia básicamente rural y agrícola con 44.094 habitantes según el Censo de 1875: Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Los Ángeles, vol. 1, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16.
[68] Bauer efectúa un amplio registro de este tipo de transacciones notariales en los departamentos de Talca y Caupolicán. Arnold Bauer. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*, op. cit., pp. 111-142. Esto se confirma en los registros notariales de Los Ángeles.
[69] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 422, Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción.
[70] Ann Johnson. *Internal migration in Chile to 1920: its relation to the labor market, agricultural growth and urbanization*, op. cit., pp. 443-468.
[71] Un prototipo de los inmigrantes con educación y en búsqueda de una mejor inserción en la gran ciudad, fue retratado en la época por la novela de Alberto Blest Gana, *Martín Rivas*.
[72] Robert Oppenheimer. *Chilean transportation development: the railroad and socio-economic change in the central valley, 1840-1885*. Los Angeles, University of California, Ph.D., 1976, pp. 500-501.
[73] De acuerdo con el Censo de 1875.
[74] Ian Thomson. *Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del siglo XIX y una comparación entre esta y un caso del presente*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte, Serie recursos naturales e infraestructura N° 23, Santiago, 2001.
[75] *Memoria Ministro del Interior*, 1876, anexo "Memoria del Director General de Correos". Alfabetismo según Censo de 1875.
[76] Armando De Ramón. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*, pp. 169-173.
[77] A modo de ejemplo, los registros notariales de Concepción y Los Ángeles en esos años: Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Concepción, vol. 8, 9, 13, 16. Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Los Ángeles, vol. 1, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16.
[78] Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Concepción, vol. 9, hoja 22; Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Concepción, vol. 8. Adicionalmente, se han analizado los registros notariales de Concepción en 1885 y 1895, observándose que contraía deudas un importante número de mujeres, en su mayor parte de sectores populares, residentes en los suburbios de la ciudad: Leonardo Mazzei. "Participación femenina en el crédito en una sociedad en transcurso a la modernización. Concepción a fines del siglo XIX". *Historia*, N° 40, vol. I, enero-junio 2007, pp. 69-90.
[79] Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Concepción, vol. 13, hoja 46. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 422, Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción.

Historia-MacClure 09-8.indd 309 09-08-12 16:50

[80] Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Concepción, vol. 16, hoja 15. Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 422, Censo 1854, Padrones Subdelegación 3 de Concepción.
[81] Juan Tedesco. *Educación y sociedad en la Argentina: 1800-1900*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1994.
[82] La cifra incluye asalariados en establecimientos industriales de más de diez asalariados y que utilizaban maquinaria a vapor, de acuerdo con Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op. cit., pp. 256-258.
[83] David Mitch. "How did illiterates fare as literacy became almost universal? Evidence from nineteenth and early twentieth century Liverpool." *Interchange*, vol. 34, 2003, 2/3, 313-335. Anders Nilsson, Fay Lundh Nilsson. *Skills and training in the wake of the Second Industrial Revolution*. Istanbul, Paper at the Sixth Conference of the European Historical Economics Society, 9-10 september 2005.
[84] El contenido de sus cursos en la Universidad de Chile fue publicado en: J. G. Courcelle-Seneuil, *Tratado teórico i práctico de economía política*. Guillaumin, Paris, 1859, vol. 2, p. 427.
[85] Ese tipo de trabajo puede distinguirse del poder del trabajo aumentado por la educación y la inversión acumulativa en el desarrollo de conocimientos: Moses Abramovitz. "The search for the sources of growth: areas of ignorance, old and new." *The Journal of Economic History*, vol. 53, Nº 2, Jun. 1993, p. 224.
[86] J.G. Courcelle-Seneuil, *Tratado teórico i práctico de economía política*, op. cit., p. 457.
[87] Quienes desempeñaban actividades laborales no manuales en el departamento (municipio) de Santiago se elevaron de un 15% a un 17% y en Concepción de un 16% a un 18%, entre 1865 y 1875, de acuerdo con los censos de ambos años. La abrumadora mayoría de quienes efectuaban actividades laborales en esas ciudades y su entorno rural, ejercían ocupaciones manuales, un 83% en Santiago y un 82% en Concepción, en 1875. A manera de referencia, en la actualidad desempeñan ocupaciones manuales solamente un 54% de los ocupados en el país, quienes se concentran en los quintiles de menores ingresos relativos a la inversa de los no manuales, según la Encuesta CASEN 2006: www.mideplan.cl, diciembre 2008.
[88] *Anuario estadístico 1869*, "Nómina de los funcionarios y empleados públicos de la República" (1870), pp. 232-242.
[89] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 394, comunicación del Visitador de Escuelas al Intendente de Concepción, 4 abril 1868. En la provincia, 19 preceptores eran normalistas y 36 egresados del Liceo de Concepción.
[90] *Anuario estadístico 1869*, "Nómina de los funcionarios y empleados públicos de la República", op. cit.
[91] Jonas Ljungberg, Anders Nilsson. *Human capital and economic growth: Sweden 1870-2000*, op. cit. Tommy Bengtsson, Patrick Svensson. *Economic development, formation of human capital and the demographic transition: Southern Sweden 1750-1900*. Lund, Department of Economic History, Lund University, June 26, 2002.
[92] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1867, p. 25.
[93] *El pueblo*, N° 3, 9 marzo 1867.
[94] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1873, p. 43.

Historia-MacClure 09-8.indd 310 09-08-12 16:50

[95] Sol Serrano. "De escuelas indígenas sin pueblos a pueblos sin escuelas indígenas: la educación en la Araucanía en el siglo XIX", op. cit.
[96] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1869, p. 50.
[97] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1870, p. 28.
[98] Entre múltiples casos: *Memoria Intendente de Santiago*, 1868, anexo "Memoria del Gobernador de Rancagua".
[99] Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 394, comunicación del Visitador de Escuelas al Intendente de Concepción, 24 agosto 1868.
[100] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1868, p. 34.
[101] "Discurso del Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional", *Sesiones del Congreso Nacional*, Senado, sesión 1 junio 1873.
[102] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1872, p. 37. *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1873, p. 28.
[103] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1873, p. 44.
[104] Aumentó la proporción de alumnos en relación a la población de 7 a 14 años, de acuerdo con los censos de 1854, 1865 y 1875.
[105] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1874, pp. 23-24.
[106] Inspección General de Educación Primaria. *Informe que el Inspector Jeneral de Instrucción Primaria presenta al Señor Ministro de Instrucción Pública correspondiente al año escolar de 1864*. Santiago, Imprenta Nacional, 1865; los datos publicados corresponden a abril 1865. *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1871* (Anexo), "Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria" (1870). *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1875* (Anexo), "Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria" (1874).
[107] *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1871* (Anexo), "Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria" (1870).
[108] Ocupaciones según Censo 1875.
[109] En la actualidad, a manera de referente, la educación básica particular es proporcionalmente mayor que en el período analizado, abarcando un 45% de los escolares a nivel del país. El grueso de los alumnos de escuelas particulares corresponde actualmente a los de establecimientos privados "subvencionados" por el Estado, cuyos padres pagan un monto generalmente inferior al cancelado por quienes asisten a establecimientos particulares "pagados", cuyo valor es íntegramente cancelado por la familia. Encuesta CASEN 2006: www.mideplan.cl, diciembre 2008.
[110] Luis Orrego Luco. *Memorias del viejo tiempo*. Santiago, Ediciones Universidad de Chile, 1984, p. 10.
[111] Ramón Subercaseaux. *Memorias de 50 años*. Santiago, Imprenta Barcelona, 1908, p. 14.
[112] *Anuario estadístico*, 1881; sección "Instrucción pública".
[113] *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales* 1863-1865.
[114] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1863 a 1877.
[115] José Victorino Lastarria. *Recuerdos literarios*. Santiago, LOM, 2001.
[116] Este último rol de la enseñanza secundaria es puesto de relieve para el caso de Argentina en la misma época, por Juan Tedesco. *Educación y sociedad en la Argentina: 1800-1900*, op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 311 09-08-12 16:50

[117] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1872.
[118] Nicolás Cruz. *El surgimiento de la educación secundaria pública en Chile, 1843-1876: el plan de estudios humanista*. Santiago, DIBAM-PIIE-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2002.
[119] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1868.
[120] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1869.
[121] Carlos Newland. "La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales", op. cit.
[122] *Primer censo de la República Argentina, verificado en los días 15, 16 y 17 de setiembre de 1869*. Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, 1872, pp. 36-40.
[123] U.S. Bureau of the Census. *Historical statistics of the United States. Colonial times to 1957*. Washington, U.S. Bureau of the Census, 1960.
[124] Leslie Limage. *The growth of literacy in historic perspective: clarifying the role of formal schooling and adult learning opportunities*. Paris, UNESCO-Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2006-Literacy for Life, 2005, op. cit., p. 13.
[125] *El ferrocarril*, 5 mayo 1872.
[126] La tasa de analfabetismo en España alcanzó un 72% en el censo de 1877, considerando los analfabetos respecto del total de la población, proporción cercana al 80% de Chile en el censo de 1875, si se aplica el mismo método de cálculo. Jean-Louis Guereña, Alejandro Tiana. *Clases populares, cultura, educación: siglos XIX-XX*. Madrid, Casa de Velázquez, 1989, p. 79. Los alumnos asistentes a escuelas públicas y privadas en España alcanzaron a un 38% en 1880, mientras en Chile la misma cobertura era de solamente un 17% a nivel nacional en 1874 de acuerdo con lo antes indicado. Dirección General de Estadística. *Anuario Estadístico de España, 1888*. Madrid, 1888, pp. 311-312.
[127] David Vincent. *Literacy and popular culture: England, 1750-1914*, op. cit.
[128] François Furet, Jacques Ozuf. *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*, op. cit.
[129] Jonas Ljungberg, Anders Nilsson. *Human capital and economic growth: Sweden 1870-2000*, op. cit.
[130] Leslie Limage. *The growth of literacy in historic perspective: clarifying the role of formal schooling and adult learning opportunities*, op. cit., p. 17.
[131] Archivo Nacional, Gobernación Los Andes, vol. 60, Censo 1865, Padrones Subdelegación 11, Distrito 6.
[132] Inspección General de Educación Primaria. *Informe que el Inspector Jeneral de Instrucción Primaria presenta al Señor Ministro de Instrucción Pública correspondiente al año escolar de 1864*, op. cit.
[133] De acuerdo con los datos censales, en algunos distritos de Santiago el número de mujeres que sabía leer y escribir era superior al de los hombres, pero al considerar la tasa de analfabetismo, es decir, su relación con la población de cada distrito según sexo, las mujeres se encontraban en general en una situación más desaventajada que los hombres.
[134] De acuerdo con datos del Censo de 1865 e Inspección General de Educación Primaria. *Informe que el Inspector Jeneral de Instrucción Primaria presenta al Señor Ministro de Instrucción Pública correspondiente al año escolar de 1864*, op. cit.
[135] Olof Gardarsdottir. *Saving the child. Regional, cultural and social aspects of the infant mortality decline in Iceland, 1770-1920*. Reykjavik, Umea University, 2002, pp. 221-222.

Historia-MacClure 09-8.indd 312 09-08-12 16:50

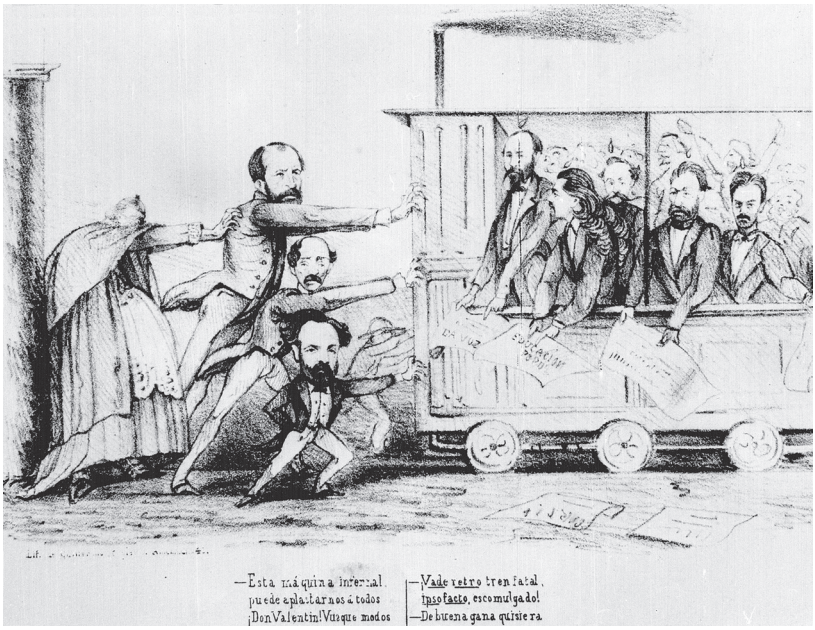
[136] Domingo Faustino Sarmiento. "Educación común", *Obras de D.F. Sarmiento*, vol. 12, op. cit., p. 267.
[137] Abdón Cifuentes. *Memorias*, op. cit., pp. 412-415. En cuanto a la relevancia asignada al aseo personal de los alumnos por parte de los inspectores provinciales de instrucción primaria, ver Loreto Egaña y Mario Monsalve. "Civilizar y moralizar en la escuela primaria popular", en Rafael Sagredo y Cristián Gazmuri (editores), *Historia de la vida privada en Chile, Tomo II, El Chile moderno, de 1840 a 1925*. Santiago, Ed. Taurus-Aguilar, 2006, pp. 125-127, 133.
[138] Cámara de Diputados, sesión 11 julio 1872.
[139] Cámara de Diputados, sesiones 2 diciembre 1878 y 15 junio 1880. En este mismo sentido se había opinado durante la epidemia de viruela de 1872: Cámara de Diputados, sesión 11 junio 1872.
[140] Muertos según informes del Cementerio de Santiago, publicados en diversos periódicos, principalmente *El ferrocarril* y *El Mercurio* (Valparaíso). Población de la ciudad según censos, considerando tasas de crecimiento intercensal.
[141] Cámara de Diputados, sesión 15 junio 1880.
[142] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1876, pp. 26, 27.
[143] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1877, p. 14.
[144] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1878, pp. 94 y 97-98.
[145] "Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria referente al año escolar de 1880, anexo a la Memoria de Justicia, Culto e Instrucción Pública", *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1881*.
[146] Domingo Faustino Sarmiento, "Chile", en "Ideas pedagógicas", *Obras de D.F. Sarmiento*, op. cit., vol. 28, pp. 384-394.
[147] Domingo Faustino Sarmiento. "Discursos populares", *Obras de D.F. Sarmiento*. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 22, 1899, p. 240.
[148] Harvey Graff. *The literacy myth. Cultural integration and social structure in the nineteenth century*, op. cit.
[149] De acuerdo con lo sostenido por Tommy Bengtsson, Patrick Svensson. *Economic development, formation of human capital and the demographic transition: Southern Sweden 1750-1900*, op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 313 09-08-12 16:50

Domingo Faustino Sarmiento asesoró al Ministro y luego Presidente de la República, Manuel Montt, en su política de ampliar la educación primaria. Sarmiento admiró primero la masificación de la educación primaria en Francia impulsada por el Ministro de Instrucción pública François Guizot y posteriormente se convirtió en seguidor de Horace Mann, fundador del sistema educacional en Estados Unidos, a quien conoció personalmente. Después de su exilio en Chile fue elegido Presidente de Argentina y evaluó críticamente el desarrollo de la educación primaria chilena.

Archivo Fotográfico Universidad de Chile

Historia-MacClure 09-8.indd 314 09-08-12 16:50



La ampliación de la educación primaria era uno de los temas del debate político, como se observa en esta caricatura, donde en un tren, símbolo del progreso, viajan líderes del radicalismo en formación, incluyendo en los primeros lugares a Manuel Antonio Matta y Pedro León Gallo, quien lleva un cartel titulado "EDUCACIÓN POPULAR". Intentan detener el avance de esa "máquina infernal" el Arzobispo Rafael Valentín Valdivieso y el futuro Presidente Federico Errázuriz (1871-1876), además de los ministros Alejandro Reyes y Álvaro Covarrubias.

El pueblo, 9 marzo 1867

Historia-MacClure 09-8.indd 315 09-08-12 16:50

Félix Leblanc. Familia reunida junto a una vivienda campesina. *Biblioteca Nacional de Chile, entre 1865 y 1896*.

Campesinos frente a su choza o "rancho", construida con ramas y troncos de árboles, tipo de vivienda predominante en los hogares de trabajadores agrícolas, tanto "inquilinos" como "peones" ocasionales de las haciendas. El analfabetismo continuó prevaleciendo entre los habitantes de zonas rurales, quienes constituían la mayoría de la población del país, paralelamente al auge de una agricultura cuyos mercados se habían expandido y a pesar de la ampliación de la educación primaria en las ciudades y pueblos. Los "inquilinos" y asalariados temporales en la agricultura, desempeñaban ocupaciones para las que no se requería ser saber leer y escribir. En esos mismos años, en países de Europa y en Estados Unidos, las escuelas habían alcanzado a una parte importante de los niños, incluyendo los de zonas rurales.

Archivo Fotográfico Universidad de Chile

Historia-MacClure 09-8.indd 316 09-08-12 16:50

Capítulo iv

Recursos para las políticas sociales

Historia-MacClure 09-8.indd 317 09-08-12 16:50

Historia-MacClure 09-8.indd 318 09-08-12 16:50

El tipo de desarrollo económico que había surgido, enfocado a la exportación de productos agrícolas y mineros, beneficiaba a quienes controlaban esas actividades y marginaba a grandes mayorías de la población, con un Estado en formación que favorecía la mantención de los privilegios. Pero los efectos de ese desarrollo no eran completamente irremontables en ámbitos como la salud pública, las condiciones sanitarias, la educación y los recursos públicos para ello. La implementación de esas políticas demostró que las diferencias sociales no eran inmodificables como suele creerse, al menos en ámbitos decisivos para la gente, pues de la salud pública dependía la vida o la muerte de parte importante de la población y el acceso a la educación primaria abría mejores oportunidades para muchos.

Tampoco resulta convincente un sobredimensionamiento de la historia económica, según el cual el mero crecimiento de la economía habría sido una condición exclusiva o principal para lograr mejorías importantes en la protección de la salud de las personas o a través de la educación. El crecimiento económico durante la época no se tradujo directamente en una disminución de la mortalidad o un mejoramiento de la educación de la población. La riqueza o la pobreza de las familias u hogares, en términos de los ingresos disponibles, a pesar de su aparente mejoría durante el período estudiado, no tuvo efectos directos en la mortalidad ni la educación de la mayoría de los niños. Más bien la reducción de la mortalidad, principalmente en la niñez debido a las enfermedades digestivas, dependía dramáticamente del abastecimiento de agua potable y de los sistemas sanitarios de evacuación de aguas residuales. De modo análogo, no se extendió la educación pública primaria al mismo ritmo con que la prosperidad benefició a estratos altos y medios, pues aquello dependió de opciones que no

Historia-MacClure 09-8.indd 319 09-08-12 16:50

se adoptaron. Hacer frente a las infecciones intestinales o mejorar la educación, no dependió preponderantemente del crecimiento económico progresivo y lineal, sino de intervenciones a través de políticas públicas que requerían recursos.

La explicación del nivel alcanzado por los gastos sociales no residió en una falta de crecimiento económico del país, pues este experimentó un período de bonanza que engrosó las arcas fiscales. Grandes iniciativas, incluyendo la construcción del Hospital San Vicente de Paul y la ampliación de las cañerías de agua potable en Santiago, demandaron fuertes inversiones que los recursos públicos pudieron financiar. Sin embargo, esas inversiones se habrían incrementado significativamente con proyectos más amplios como el de agua y sanidad en Buenos Aires. Una ampliación sustancial de la cobertura de la educación pública primaria y un mejoramiento del sistema de vacunación contra la viruela, también habrían requerido mayores recursos que no estuvieron disponibles.

Las políticas sociales se vieron enfrentadas a serios problemas de financiamiento durante el período estudiado. Esto formó parte de una historia más amplia relacionada con dificultades en la generación de recursos para el financiamiento del gasto público, lo que ejerció un efecto fundamental en los resultados de las políticas sociales. En este capítulo, por lo tanto, abordaremos la cuestión de los recursos para el financiamiento del gasto público y seguiremos el hilo de su historia desde principios de la década de 1850 hasta 1879.

Se trata de una historia que tiene que ver con interrogantes de fondo. Para una historia económica de Chile y América Latina, una pregunta central es por qué sus economías fracasaron en lograr un crecimiento sostenido a fines del siglo XIX. En las historias económicas tradicionales, ello se asoció a las ideas predominantes en la época como las del *laissez-faire*"[1]. Interpretaciones posteriores asignaron relevancia a explicaciones relacionadas con procesos económicos de fondo, incluyendo el funcionamiento de la economía mundial. Desde otra perspectiva, para una historia social, una pregunta fundamental consiste en por qué se desarrollaron

Historia-MacClure 09-8.indd 320 09-08-12 16:50

fuertes diferencias sociales. Para una historia política, la interrogante principal se refiere a cómo y por qué se formó un estado-nación. Varias de estas perspectivas se refieren a la pregunta de cómo se fue haciendo preponderante la influencia de un gobierno central sustentado en un sistema tributario poscolonial, es decir, un Estado tributario controlado por una elite, ejerciendo su poder sobre el conjunto del territorio nacional y de la sociedad.

Entrecruzada por esas interrogantes generales, se encuentra una pregunta más acotada: por qué no se generaron y canalizaron suficientes recursos económicos fiscales para atenuar las diferencias sociales. Desde un punto de vista más cercano a la época, esos recursos podrían haber ayudado a hacer más industriosa a la población y a atenuar la miseria. Aclarar lo ocurrido con los ingresos fiscales, principalmente tributarios, puede contribuir a entender la incidencia de la actividad del Estado sobre las diferencias sociales y en especial el modo como se desarrollaron los gastos sociales. Esto influyó sobre las características de la sociedad, el Estado y la economía.

La concepción de un Estado impulsor de políticas sociales tendientes a reducir la desigualdad social, no era una idea predominante en el siglo XIX. Menos aún lo era la idea más reciente de que el Estado desempeñara un papel orientado a igualar oportunidades a través del gasto en funciones públicas como la educación. En consecuencia, tampoco era una concepción de la época la recaudación de recursos con esas finalidades.

El sistema tributario había permitido establecer el Estado central, pero en lo fundamental no se le concebía como una fuente de financiamiento de gasto público destinado a permitir el acceso a bienes públicos como la salud o la educación por parte de los más desfavorecidos. Los grupos dirigentes tampoco concebían que los impuestos pudieran tener efectos distributivos a través de gravar los ingresos de los más ricos. Los impuestos o contribuciones, como frecuentemente se les denominaba en la época, eran vistos ante todo como una retribución a servicios prestados por el Estado a quienes los pagaban.

Historia-MacClure 09-8.indd 321 09-08-12 16:50

El interés actual por comprender los orígenes históricos de la desigualdad conduce a observar con atención no solamente las políticas sociales en la época y el gasto público consiguiente, sino también el financiamiento de dicho gasto, principalmente a través del sistema tributario. Por lo demás, en los hechos, muchas de las medidas que en la época se quisieron impulsar en Chile en el ámbito de la salud, la educación primaria y las condiciones sanitarias, toparon con un techo: la falta de recursos públicos. En realidad, sin suficientes recursos era imposible llevar a cabo iniciativas consistentes en esos ámbitos.

Ha habido una tendencia a considerar las políticas sociales y el consiguiente establecimiento de un sistema tributario eficiente, como parte de una historia de progreso sostenido y creciente racionalidad desarrollada en Chile desde principios del siglo XX. De acuerdo con esta explicación "progresiva", una "modernización" del Estado y su sistema tributario solo pudo ocurrir en el siglo XX, pues antes no habría habido condiciones para ello, es decir, hubiera sido "ahistórico". Tributos como el impuesto a la renta, establecido en Chile a inicios del siglo XX, forman así parte del altar del progreso social. Sin embargo, en otros lugares del mundo y en momentos anteriores se establecieron formas distintas de financiar el gasto público y con ello el gasto social. Desconocer las opciones que surgieron y que aparecen con claridad en una historia comparada, oscurece la comprensión de los intentos que hubo en Chile en la época por ampliar el financiamiento del gasto público.

A pesar de esas tentativas, durante el período estudiado predominó la política de mantener bajas tasas de impuestos, lo que naturalmente se traducía en reducir el gasto público a lo indispensable, excepto cuando se ofrecía la oportunidad de una buena ganancia. Es casi una especie de cliché sostener que las clases dominantes simplemente no estuvieron dispuestas a pagar impuestos más allá de un mínimo[2]. Factores pragmáticos fueron especialmente importantes a la hora de evitar el establecimiento de más impuestos, por sobre las doctrinas e ideas, según se ha afirmado[3].

Historia-MacClure 09-8.indd 322 09-08-12 16:50

Sin duda los intereses inmediatos y las ideas de la clase dominante se vieron favorecidos al final de cuentas, pero procesos impersonales y diversos actores que formaron parte de ellos, definieron el escenario y el desenlace. Más allá de una clase definida genéricamente, esta fue una historia con múltiples implicados. La explicación de lo ocurrido, como veremos, tuvo más vaivenes y fue más compleja de lo que pudiera creerse. Esto tuvo una secuencia de repercusiones y un desenlace abrupto.

Había opciones para el uso de los recursos públicos y se optó por algunas de ellas. Debido a la forma de generar ingresos para el Estado y financiar esos gastos públicos, la expansión y diversificación de los recursos fiscales a través de reformas tributarias, habrían podido inclinar la balanza hacia políticas sociales de fuerte impacto sobre la población, a lo cual se opuso el Congreso por razones que revisaremos.

Impuesto para la educación primaria

Poco antes de ser designado Presidente de la República, Manuel Montt había presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de ley tendiente a expandir la "instrucción primaria". Había sido elaborado con la asesoría de Domingo Faustino Sarmiento, inspirado en los postulados de Horace Mann, con quien se entrevistó en Estados Unidos. Mann había convencido a los legisladores del estado de Massachusetts acerca de las ventajas de destinar recursos públicos al financiamiento de una "educación común" para todos los niños en edad escolar y esto se extendió pronto a la mayoría de los estados norteamericanos. El proyecto, revisado también por Antonio Varas, establecía un impuesto especial para financiar la educación primaria "en proporción a la fortuna" de cada persona, de modo que la recaudación total provendría en medida importante de los "más ricos"[4].

El impuesto incorporado al proyecto tenía también una arista que podía parecer incómoda a algunos: se asemejaba a un impuesto

Historia-MacClure 09-8.indd 323 09-08-12 16:50

directo a los ingresos. En palabras del diputado Manuel Rengifo (hijo), quien estaba a favor del proyecto y años después fue el primer Ministro de Hacienda del Presidente José Joaquín Pérez, el impuesto a los ingresos para la educación primaria "está destinado a servir como ensayo de la contribución directa general que algún día ha de llegar a establecerse para proporcionar al país el sistema de rentas más perfecto que se conoce […]"[5]. El impuesto a los ingresos –*income tax*–, reestablecido transitoriamente por el Ministro Robert Peel en Gran Bretaña en 1842, se había renovado periódicamente aunque a principios de la década de 1850 estaba sometido a prueba y a intensa discusión. En Francia, en cambio, con el advenimiento del Segundo Imperio después del levantamiento de 1848, la propuesta de un impuesto a los ingresos había sido desechada por el gobierno y la principal fuente de recursos fiscales continuaba siendo la tributación sobre la propiedad. En Estados Unidos, en esos años previos a la guerra civil, el gobierno federal financiaba sus gastos con las recaudaciones de ingresos aduaneros[6]. Así, a nivel internacional no había un modelo predominante, en contraste con lo que ocurría por ejemplo en el campo de la salud respecto de la medicina francesa. Más bien, el escenario internacional de los modelos tributarios agregaba incertidumbre a quienes debían decidir sobre el proyecto de educación primaria. Como ocurría en la mayor parte de las democracias del siglo XIX, estas eran controladas por las clases más acaudaladas, quienes normalmente estuvieron lejos de favorecer los intereses de las mayorías. Pero mientras algunas de esas democracias destinaron recursos públicos a la expansión de la cobertura de la educación primaria, el proyecto de Manuel Montt siguió un camino tortuoso en el Congreso. Durante el debate parlamentario sobre la expansión de la educación primaria, la discusión se centró en su financiamiento a través del impuesto especial a los ingresos propuesto por Manuel Montt. Desde el comienzo, hubo una fuerte oposición entre los parlamentarios. En los inicios de la discusión, desde fuera del Congreso, también se opusieron al impuesto los "girondinos chilenos" vinculados a la radicalizada Sociedad de la

Historia-MacClure 09-8.indd 324 09-08-12 16:50

Igualdad opositora al gobierno "despótico" de Montt[7]. La decisión final se produjo en el Senado. El principal argumento en contra del impuesto provino del senador José Joaquín Pérez, quien se había desempeñado como Ministro de Hacienda algunos años antes. Primero que nada, un nuevo impuesto sería impopular, sostuvo el senador Pérez. "Cuando todo el mundo clama por la supresión de los impuestos, por la rebaja de los derechos, que saliéramos ahora con una nueva contribución, sería una cosa extemporánea. No se encuentra el país en el caso de soportar un nuevo gravamen […]"[8].

En ese momento, los principales reclamos apuntaban contra el diezmo, un impuesto para el financiamiento de las actividades eclesiásticas proveniente de los tiempos coloniales, sobre la producción física anual de las propiedades agrícolas, los fundos. El gobierno había logrado apoyo parlamentario para transformar el diezmo en un impuesto agrícola equivalente en términos nominales a un 9 por ciento del ingreso presunto de cada propiedad después de deducidos los costos, aunque en la práctica correspondía a solamente un 3,5 por ciento sobre la renta estimada de los fundos[9]. Este cambio tributario se hacía posible por la creciente monetización de la economía agrícola, dinamizada por las exportaciones y la expansión de los mercados de productos agrícolas.

Pero sobre todo, la conversión del diezmo en un impuesto agrícola en dinero, a diferencia del proyecto sobre impuesto para la instrucción primaria, se vio facilitada porque favorecía a muchos agricultores, quienes pagarían un tributo menor y en condiciones más favorables. "[…] Era una ventaja incuestionable para muchos agricultores: la cuota del impuesto iba a bajar y su recaudación iba a hacerse más fácil y atenta. Ya no tendrían a su puerta al diezmero, sus codicias, sus importunidades y sus insolencias"[10].

El proceso de establecimiento del impuesto agrícola era complejo, principalmente en términos de establecer la base de renta presunta de cada fundo, de acuerdo con lo calculado por comisiones avaluadoras integradas principalmente por propietarios de cada departamento (municipio). Además, la reforma involucraba dificultades con la Iglesia, que hasta entonces administraba el diez-

Historia-MacClure 09-8.indd 325 09-08-12 16:50

mo, pues sería reemplazada en su función por el Estado y aunque el gobierno llegó a una solución negociada con el Arzobispo, algunos sacerdotes y proto-clericalistas argumentaron que se estaba persiguiendo a la religión católica[11]. Agregar a esas dificultades relacionadas con la reforma del diezmo, el establecimiento de un impuesto para la educación primaria, pagado en parte importante por contribuyentes vinculados a la agricultura, posiblemente complicaría las cosas.

Junto al establecimiento del nuevo impuesto agrícola, la atención de las autoridades estaba puesta en realizar ajustes en los derechos de importación[12]. Además, las inversiones para el mejoramiento de la infraestructura portuaria y aduanera en Valparaíso, contribuirían a incrementar la recaudación proveniente de las importaciones. La política del Ministerio de Hacienda consistía en hacer más eficiente el sistema tributario existente como fuente de recursos para un gobierno central en expansión, más que en introducir un nuevo impuesto. La postura de no innovar sustancialmente en el sistema tributario, planteada por el senador José Joaquín Pérez, se enmarcaba en la política seguida hasta entonces.

Además, contradiciendo a los partidarios del nuevo impuesto, quienes aseguraban que sería "insignificante" para los contribuyentes, el senador Pérez afirmó que "[…] no creo que deba adoptarse una nueva contribución que sería sumamente costosa. Porque si hubiera de darse la enseñanza primaria como conviene, la contribución no sería insignificante, sería algo dura"[13]. Es decir, al pretender universalizar la cobertura de la educación primaria a todos los niños en edad escolar, el proyecto requería un monto no menor de recursos.

De acuerdo con los cálculos moderados del gobierno, el monto anual por recaudar alcanzaría a 300 mil pesos, aunque otras estimaciones variaban desde un mínimo de 225 mil pesos hasta un máximo de 715 mil pesos, un monto superior a la que sería la recaudación del impuesto agrícola reformado[14]. Siguiendo la estimación mínima elaborada por el diputado Manuel Rengifo, partidario del nuevo impuesto, los más ricos pagarían solamente

Historia-MacClure 09-8.indd 326 09-08-12 16:50

12 pesos al año, una suma no muy elevada, similar por ejemplo al ingreso mensual de una matrona[15].

Según los cálculos del diputado Rengifo, el impuesto abarcaría a una parte importante de la población. En el caso del Departamento (municipio de Santiago), pagarían el tributo 20 mil contribuyentes, una cantidad superior a las viviendas con muros sólidos en la ciudad, las casas y cuartos, por lo que incluso habitantes de precarios ranchos o chozas serían gravados, aunque con un monto inferior a los más ricos[16]. A partir de esos datos, podemos estimar en al menos unos 45 mil los contribuyentes del impuesto para la educación primaria a lo largo del país, incluyendo a sectores de recursos relativamente modestos y abarcando una población superior a los 32.822 contribuyentes del impuesto agrícola reformado[17].

El debate parlamentario giró fuertemente en torno a quiénes deberían pagar el impuesto[18]. Como se trataba de un impuesto proporcional a los ingresos del que solo estarían exentos los más pobres, algunos parlamentarios temían que en las provincias agrícolas más atrasadas, para alcanzar el mínimo de recaudación provincial, los propietarios ricos se verían obligados a cancelar un impuesto elevado en subsidio de los campesinos pobres que no podrían contribuir. No solamente los ricos se verían afectados, según se señaló en la discusión parlamentaria, pues "el campesino que tiene hijos que vayan a la escuela, dará con gusto lo que se le exija para la educación de ellos. Pero el que no los tenga […] ¿dará con gusto 8 reales para que se eduquen los hijos de su vecino?; […] ¿y qué resultará de aquí? La resistencia, los obstáculos para erogar la contribución". En el debate parlamentario, varios sostuvieron que el impuesto especial podría provocar "resistencias" de la gente común y corriente. Posiblemente, este argumento disfrazaba en parte los intereses de los más acaudalados. Los padres más "pudientes" no obtendrían un beneficio directo a cambio del impuesto, pues frecuentemente enviaban a sus hijos a escuelas particulares, como indicó un diputado: "[…] yo, por lo menos, mientras mis hijos estén en estado de poderlos educar en una escuela particular, los mandaré a ella". Esto era efectivo principalmente en las principales

Historia-MacClure 09-8.indd 327 09-08-12 16:50

ciudades, donde había una mayor oferta de colegios y profesores particulares.

El impuesto provendría de contribuyentes de una muy diversa composición social y de variados niveles de ingreso. Representaría para muchos de ellos el desvío de medios de subsistencia valiosos, apartándolos de objetivos a los que la gente común concedía una mayor prioridad que los fines estatales, como con frecuencia ocurrió históricamente con los impuestos establecidos para desarrollar la actividad del Estado[19].

Según lo declarado por el senador José Joaquín Pérez, lo que correspondía era mantener el financiamiento de escuelas fiscales con "fondos nacionales". Es decir, supeditar el gasto en educación primaria a los recursos generados por el sistema tributario existente. Era más fácil mantener los impuestos vigentes y mejorar su eficiencia para aumentar los ingresos fiscales que crear uno nuevo. Aceptando las críticas del senador Pérez sobre los costos del impuesto especial para la instrucción primaria, Andrés Bello, Rector de la Universidad de Chile y senador, propuso una salida intermedia: la de disminuir el número de alumnos y escuelas por establecer, reduciendo así el tributo requerido[20]. Ese ajuste en la cobertura que debería llegar a tener la educación primaria podía aplicarse en las zonas rurales, donde la población estaba excesivamente diseminada.

El impuesto a los ingresos para financiar la ampliación de la educación primaria fue definitivamente rechazado por el Senado en 1853, es decir, a principios del gobierno de Manuel Montt[21]. Sin embargo, en la práctica se aplicó una política intermedia que en alguna medida combinó las propuestas de los senadores Pérez y Bello. Como expusimos en el anterior capítulo sobre educación primaria a partir del Gráfico 3.2 *Gasto en educación primaria 1851 a 1863*, paralelamente a la discusión del proyecto de impuesto a los ingresos, hubo un fuerte aumento de los recursos destinados a la educación primaria. El salto mayor ocurrió en 1854 cuando los recursos para este fin triplicaron los de 1851, durante la gestión del Ministro de Instrucción Silvestre Ochagavía. El Ministro estimó

Historia-MacClure 09-8.indd 328 09-08-12 16:50

que 200 mil niños requerían educación primaria en el país, de los cuales solo 20 mil eran alumnos de las escuelas[22]. De este modo, evadiendo el escollo de un nuevo impuesto, se hizo uso de los ingresos tributarios corrientes del gobierno central para expandir el gasto en educación primaria, aunque los recursos alcanzaron solo a una parte de las expectativas generadas por el proyecto de Montt.

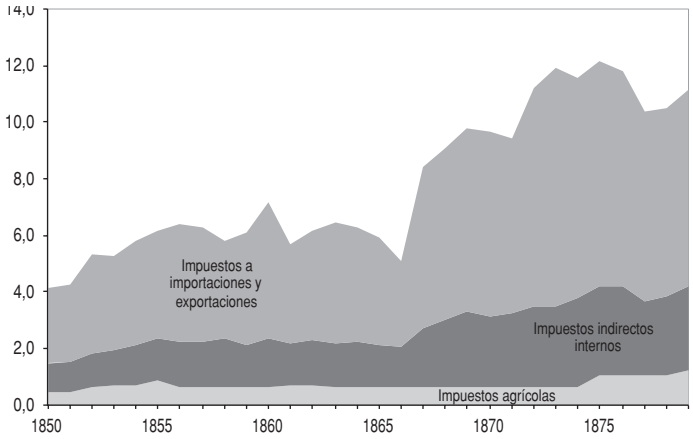
Ante este nuevo giro, Domingo Sarmiento hizo ver las insuficiencias en la cobertura y el gasto en educación primaria, contrastándolo con la expansión experimentada en Buenos Aires después del triunfo de las nuevas autoridades[23]. Pero el escenario de las negociaciones y definiciones era el Congreso, del cual no formaba parte Sarmiento, quien regresó definitivamente a Argentina en 1855.

La fórmula intermedia que se aplicó, al hacer recaer el gasto en educación primaria sobre los ingresos tributarios corrientes del Estado, aprovechaba para este fin los crecientes ingresos fiscales obtenidos del comercio exterior. La importancia de los impuestos al comercio exterior en las entradas tributarias del Estado, se puede apreciar en el siguiente Gráfico 4.1 *Ingresos tributarios 1850 a 1879*[24]. Hacia 1854 los impuestos a las importaciones y exportaciones representaban casi dos tercios de los ingresos fiscales tributarios, mientras el resto estaba constituido por los impuestos agrícolas e impuestos indirectos internos como los que gravaban a ciertos actos jurídicos de los particulares.

La capacidad de acción del Estado, dependiente en gran medida de sus ingresos, se encontraba vinculada principalmente al comercio exterior y particularmente a los aranceles aplicados a las importaciones, las que generaban más del 80 por ciento de los ingresos aduaneros hacia 1855, mientras el saldo estaba constituido principalmente por impuestos a exportaciones de productos mineros[25]. Los gravámenes a las importaciones constituían un impuesto indirecto al consumo de los productos procedentes del exterior. Era al menos en parte un tributo regresivo, al ser pagado también por los estratos bajos y medios al comprar artículos importados o producidos con materiales provenientes del exterior. De este modo, la salida negociada por la que se optó hacia 1854 consistió en hacer

Historia-MacClure 09-8.indd 329 09-08-12 16:50

Gráfico 4.1
Ingresos tributarios 1850 a 1879
Millones de pesos ($.000.000) de cada año



Fuente: Dirección Jeneral de Contabilidad. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914*. London, Spostiswode, 1915.

uso de los ingresos fiscales dependientes fuertemente de las tarifas a las importaciones, para expandir moderadamente la educación primaria fiscal frente a otros usos alternativos de esos recursos.

La solución adoptada respecto del financiamiento de una expansión moderada de la educación primaria, cumplió además la función de dejar de lado la propuesta de probar un mecanismo tributario que podría constituir un paso hacia un impuesto general a los ingresos, como había sido insinuado por el diputado Manuel Rengifo. En lugar de ello, el camino adoptado consistió en hacer más eficiente el sistema tributario existente, en lo inmediato, a través de la reforma del impuesto agrícola y algunos ajustes a las tarifas aduaneras.

La competencia entre la destinación de recursos fiscales a la educación primaria o a otros fines, surgió con intensidad durante el debate parlamentario de una nueva propuesta de ley de educación primaria en 1860. La discusión enfrentó abiertamente a dos

Historia-MacClure 09-8.indd 330 09-08-12 16:50

cercanos colaboradores del Presidente Montt: Antonio Varas y el Ministro de Hacienda Jovino Novoa, acérrimo partidario del mandatario[26]. El nuevo proyecto incluía mantener como gasto anual mínimo en educación primaria el monto que ese año se le había destinado, una solución "de transacción". Según Varas, "no debía olvidarse que el proyecto que se discutía era una transacción de otros que anteriormente se habían presentado y que habían sido rechazados por irrealizables". Pero la crisis económica iniciada en 1857 provocada por la baja de las exportaciones agrícolas y de minerales, amenazaba las finanzas fiscales. Esto desincentivaba un compromiso de financiamiento del gasto en educación, más aún cuando otras iniciativas aparecían para algunos como más rentables. El Ministro de Hacienda Jovino Novoa rechazó los "términos medios" del "proyecto de transacción" de Varas, pues "establecer que las Municipalidades y el fisco tengan un gasto fijo y constante sin saber si en lo futuro pueden contar con los medios de llenarlo, sería hacer un mal mucho más grave y de peores consecuencias".

La crisis no hacía más que agudizar las opciones sobre el uso de los recursos tributarios procedentes principalmente de las tarifas aduaneras a las importaciones. El Ministro Novoa declaró que a su juicio la inversión en infraestructura pública era prioritaria frente al gasto en educación primaria: "¿Merece más preferencia la instrucción primaria que los caminos públicos? Yo digo que los segundos son de mucha mayor importancia"[27]. La vía de establecer en los presupuestos públicos anuales los recursos para la educación primaria, de acuerdo con lo advertido por Miguel Luis Amunátegui, implicaba que "los gobiernos serán siempre más generosos para cooperar a la apertura o reparación de caminos que para coadyuvar a la fundación de escuelas"[28].

Finalmente, fue desechada la fijación de montos mínimos para el financiamiento de la educación primaria propuesta en el proyecto de transacción. En la nueva negociación parlamentaria, lo que estuvo en juego fue un asunto medular para la formación del Estado: la centralización del poder. Antonio Varas logró el establecimiento de un sistema centralizado de organización de la

Historia-MacClure 09-8.indd 331 09-08-12 16:50

educación primaria a nivel nacional, lo cual permitiría "la uniformidad de la educación". Junto a Montt, Varas había sido un decidido impulsor de la centralización del poder en el gobierno nacional, lo que en gran medida perfiló la formación del Estado y la nación en esa etapa. Antes del levantamiento armado de 1859, diputados opositores como Alejandro Reyes y Custodio Gallo de Atacama habían criticado la "manía de centralizarlo todo en el gobierno", como se manifestaba en el proyecto de conformación de una Inspección General de la educación primaria a nivel nacional, en lugar de permitir a los municipios responder a "las necesidades de la localidad"[29]. Pero la centralización ya se había incrementado con la Ley de Municipalidades de 1854, que había asignado al gobierno central la atribución de designar a las autoridades municipales y de aprobar sus presupuestos anuales[30]. Por lo demás, después de la guerra civil de 1859, los opositores ya no estaban en el Congreso y Varas logró con cierta facilidad la aprobación de la centralista Inspección General y de la nueva Ley de Instrucción Primaria tendiente a uniformizar la enseñanza[31].

En la negociación, se dejó de lado la canalización de recursos para una ampliación e incluso una mantención garantizada de la cobertura de la educación primaria, pero en su lugar la ley concordada estableció las orientaciones y organización central de lo que el Ministro de Instrucción Pública definió como un "sistema de protección amplia que se debe al pueblo, preparándolo por la educación para la vida social civilizada en los establecimientos de enseñanza primaria"[32]. Lo que en definitiva se concordó respecto de la educación primaria, fue ante todo una transferencia de mayores responsabilidades desde el nivel local a una estructura administrativa central –la Inspección General de Instrucción Primaria– y a funcionarios gubernamentales.

De este modo, el debate parlamentario sobre el impuesto a los ingresos para la educación primaria fue más complejo que lo descrito por los historiadores conservadores Alberto Edwards y Francisco Encina. Edwards sostuvo que el establecimiento de un

Historia-MacClure 09-8.indd 332 09-08-12 16:50

impuesto especial para financiar la educación primaria debió ser abandonado "[…] ante las resistencias invencibles que siempre opone el egoísmo de los contribuyentes acaudalados a esa clase de reformas"[33]. En una línea similar, Encina afirmó que frente al Congreso el Presidente Manuel Montt "clamó por el impuesto especial destinado a la enseñanza hasta el último día de su gobierno"[34]. Para políticos cercanos a Montt, el meollo de lo que estaba en juego era avanzar en la formación del Estado central, lo que prevaleció al hacer más eficaz el sistema tributario existente y al establecer en la ley una educación primaria centralizada.

Las diferentes posiciones sobre el proyecto de impuesto a los ingresos pusieron sobre la balanza el peso de las ideas sobre el valor de la educación primaria. Esta tenía una relevancia primordial para un "ilustrado" como Manuel Montt, aunque en ello no coincidían todos sus partidarios. Para la opinión predominante en el Congreso, su ampliación no tenía una importancia que justificara un nuevo impuesto.

El proyecto de Montt abrió la ventana a un impuesto sobre los ingresos, pero con ello entró en un terreno complejo: el del sistema tributario. Los contribuyentes potenciales del nuevo impuesto abarcarían a un sector más amplio que "los ricos". Quienes controlaban el poder no obtendrían beneficios directos para sus hijos a cambio del nuevo impuesto y tenían razones para oponerse a las incertidumbres que generaba. Al final de cuentas, la reforma tributaria adoptada consistió en el mejoramiento de la eficiencia del impuesto agrícola y en ajustes de las tarifas aduaneras, dejando de lado la canalización de recursos sustanciales para la ampliación de la cobertura de la educación primaria.

Para los cercanos al gobierno, resultaba más fácil mantener el sistema tributario basado en las tarifas aduaneras a las importaciones y en medida menor en otros impuestos, en lugar de introducir un nuevo impuesto a la renta. Para los parlamentarios de oposición al Presidente Montt, objetar un aumento de los impuestos limitaba un mayor fortalecimiento del poder central, en beneficio del poder del Congreso y de la expansión de las libertades políticas. Esto se

Historia-MacClure 09-8.indd 333 09-08-12 16:50

asemejó al clásico comportamiento de una elite en el poder, donde unos buscaban afianzar su control del gobierno central, mientras quienes estaban relativamente excluidos participaban en conflictos y negociaciones tendientes a lograr una posición más favorable en el sistema político.

El proyecto de expansión de la educación primaria también abrió una discusión parlamentaria sobre el uso de los recursos fiscales, resaltando la posición a favor de la preeminencia de la inversión en infraestructura.

Las múltiples alternativas relacionadas con el financiamiento de la educación primaria fueron negociadas en un sistema democrático donde quienes participaban llegaron a transacciones que en alguna medida les beneficiaron a todos. Políticos "ilustrados" como Montt lograron que se adoptara al menos en principio un compromiso de ampliar la educación primaria, aunque para ello no se generaran recursos específicos. El grupo en el poder estuvo dispuesto a transar con el objeto de asegurar la uniformización y centralización de la educación primaria. Se relegaron a un segundo plano los recursos requeridos para la ampliación de su cobertura, reemplazando este objetivo por el de establecer un sistema controlado desde el gobierno central, que daría una orientación común a los contenidos y métodos de la educación, contribuyendo con ello a desempeñar un rol en la formación de los niños para la "vida social civilizada". La inversión en infraestructura pública prevaleció como destino de los recursos fiscales y el gasto en educación primaria tuvo un incremento moderado en comparación al proyecto que pretendía universalizar la instrucción. Opositores al gobierno, por su parte, se vieron beneficiados al ponerse un límite a la expansión de la capacidad de acción del poder central, que habría proporcionado el nuevo impuesto.

El escenario de estas negociaciones fue el Congreso, pero entretanto el mundo de las ideas empezaba a ser también un ámbito de elaboración de opciones sobre los recursos públicos para financiar el gasto público y los gastos sociales.

Historia-MacClure 09-8.indd 334 09-08-12 16:50

Courcelle-Seneuil y los impuestos

Los intereses particularistas en las negociaciones sobre el sistema tributario en el Congreso empezaron a tener un contrapunto racionalizador con la contratación del economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil, sólido partidario del *laissez-faire*.

Contratado en 1855, en los cinco años durante los que dictó su curso de Economía Política en la Universidad de Chile, formó en el rigor de la "ciencia económica" y en la teoría económica liberal, a varias decenas de jóvenes –futuros abogados, principalmente– e influyó sobre hombres de mayor edad que asistían a sus clases. Había traducido al francés y redactado la introducción del voluminoso *Principios de economía política* de John Stuart Mill[35]. El utilitarismo de Mill al que adhería Courcelle-Seneuil implicaba la poco modesta pretensión de buscar el mayor beneficio para la sociedad en su conjunto al analizar los problemas económicos. Un criterio en todo caso distinto al mero conflicto entre intereses particularistas, lo que incidiría sobre las discusiones acerca del sistema tributario en Chile.

La transferencia de nuevos conocimientos e ideas de la "ciencia económica" por parte de Courcelle-Seneuil, ocurrió desde instituciones claves en el país, lo que aumentó su relevancia en el debate sobre los recursos para el financiamiento de la actividad estatal.

Del mismo modo como ocurría a través de otros profesores extranjeros, la Universidad operaba como un centro de transferencia de conocimientos desde las sociedades dominantes europeas a los profesionales que surgían de ella[36]. Las ideas económicas liberales, el utilitarismo y el pragmatismo llegaban junto a las mercaderías importadas, y eran parte del cosmopolitismo que embargaba a todas las burguesías[37]. Pero en la Universidad cristalizó su absorción más sistemática, a partir de los cursos de Courcelle-Seneuil.

Courcelle-Seneuil se desempeñó también como asesor del Ministerio de Hacienda, inaugurando el clásico modelo del consultor extranjero con influencia en la puesta en práctica de concepciones

Historia-MacClure 09-8.indd 335 09-08-12 16:50

económicas altamente discutibles e impracticables en su propio país de origen, como ocurrió con sus proposiciones sobre el sistema bancario[38]. Algunas de sus recomendaciones provocaron intenso debate en la época y hasta el presente. En particular, la Ley de Bancos de 1860 elaborada por Courcelle-Seneuil, ha sido criticada incluso por los economistas más liberales, debido a su carencia de mecanismos regulatorios[39].

La posición de Courcelle-Seneuil a favor de la libertad bancaria y del libre comercio ha sido ampliamente expuesta y discutida[40], pero es más desconocida su postura respecto del sistema tributario y el financiamiento del gasto público.

Tanto para Courcelle-Seneuil como para los economistas clásicos, el valor de los bienes y servicios, al concurrir en el mercado, tendía a retribuir el trabajo realizado, de modo que los impuestos debían ser entendidos como destinados a "remunerar los servicios generales de la sociedad", es decir, el valor de los servicios prestados por el Estado[41]. En consecuencia, su visión no era contraria a los impuestos, sino orientada a establecer cuál era el mejor sistema tributario.

Consideraba que los impuestos aduaneros "contrarían el desarrollo del comercio exterior" al distorsionar los precios, pues "entre dos productores que ofrecen el mismo producto en un mercado extranjero, el que tiene un precio de costo menos elevado puede ofrecer el producto más barato que el otro"[42]. En contraste, sostenía que en el impuesto sobre la renta de la tierra y en el impuesto sobre los ingresos, los productores internalizaban los costos y no se quitaba libertad al comercio. De este modo, siendo partidario del libre comercio exterior, Courcelle-Seneuil valoraba positivamente tanto el impuesto a la renta agrícola como un impuesto general a los ingresos. Su postura era radical: estos impuestos permitirían "hacer desaparecer la mayor parte de los impuestos de consumo", en la época representados principalmente por los aranceles aduaneros al comercio exterior[43]. Así, en sus cursos contenidos en el *Tratado*, proponía como "ideal" mantener el impuesto a la renta agrícola y establecer un impuesto general a

Historia-MacClure 09-8.indd 336 09-08-12 16:50

la renta, similar al impuesto a los ingresos existente en la época en Inglaterra, el *income tax*[44].

De acuerdo con Courcelle-Seneuil, si bien en teoría un impuesto a los ingresos era una alternativa óptima, en la práctica las inequidades generadas por su aplicación y el hecho concreto de que había otros impuestos establecidos, exigían velar ante todo por la eficiencia de estos últimos. La economía era una ciencia aplicada, por lo cual se debían asumir las resistencias de "la opinión pública" a un impuesto a los ingresos. De este modo, su postura era similar a la de John Stuart Mill, quien en esos años de candente discusión sobre el *income tax* en Inglaterra asumió una posición crítica frente a este, aunque formuló recomendaciones para su mejor aplicación[45].

El razonamiento algo ambivalente de Courcelle-Seneuil sobre los impuestos fue asumido por uno de sus primeros alumnos, Miguel Miquel, quien de acuerdo con su propia recomendación lo reemplazó en su curso en la Universidad cuando regresó a Francia. Miquel, un funcionario directivo del Ministerio de Hacienda, sostuvo que "solo es dado aproximarse" hacia el "ideal teórico" al cual debería propender un impuesto[46].

En su informe a Manuel Rengifo, el primer Ministro de Hacienda del Presidente José Joaquín Pérez, Courcelle-Seneuil incorporó entre los temas analizados el nivel de los impuestos y el financiamiento del gasto público, pero redujo su rol a la identificación de alternativas sobre las que se debían adoptar decisiones políticas[47]. Las cargas tributarias de otros países eran "mucho más elevadas" que las de Chile. Los ingresos aduaneros y otras fuentes de financiamiento fiscal eran abundantes, pero "¡[…] cuántos puentes, caminos y canales que hacer, cuántas sumas que gastar para difundir una instrucción pública suficiente en toda la República!". Es decir, sutilmente indicó que los impuestos eran bajos en comparación a otros países y que más allá de la tributación a los productos importados, las necesidades de infraestructura y educación exigían mayores impuestos internos. Sin embargo, le correspondía exponer las alternativas, no una decisión específica, porque la elección

Historia-MacClure 09-8.indd 337 09-08-12 16:50

entre ellas "puede ser determinada no solo por consideraciones financieras, sino también por consideraciones políticas de que no debo ocuparme".

Su planteamiento fue bastante más tímido que el de Marcial González, otro de sus seguidores, quien en los mismos meses iniciales del gobierno de José Joaquín Pérez argumentó contra la inequidad del sistema tributario al gravar con impuestos directos solamente a la agricultura y la minería, declarándose partidario de un impuesto a los ingresos. Propuso "propender […] al establecimiento de una módica contribución general y directa que grave con igualdad todas las propiedades y todos los valores, rentas, profesiones, artes y oficios, de manera que no haya solamente dos industrias gravadas, sino que cada ciudadano contribuya a los gastos públicos en proporción a sus haberes […]"[48].

De este modo, lo sostenido por Courcelle-Seneuil sobre los impuestos internos se traducía en adoptar una postura abierta a diversos tipos de tributación, buscando mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria en forma concordada al interior de la clase dirigente. En cuanto a las tarifas aduaneras, si bien en teoría era partidario de su eliminación, en la práctica al comparar los derechos chilenos con los de otros países, estimó que su nivel era adecuado y su recomendación fue mantenerlas[49]. Por otro lado, para financiar algunas de las grandes inversiones públicas en infraestructura, como los ferrocarriles, recomendó recurrir al crédito externo. Opinó, en términos generales, que el nivel de los ingresos fiscales debía ser incrementado para responder a la demanda de mayor gasto público.

Más allá de sus propuestas sobre las finanzas públicas y el sistema tributario, Courcelle-Seneuil enfatizó en un método de análisis empírico para analizar las ventajas y desventajas de una u otra alternativa, lo que tuvo importantes repercusiones en la discusión posterior sobre un impuesto a los ingresos.

Su *Tratado teórico y práctico de economía política* se dividía en dos partes, una referida a los principios y la segunda a sus aplicaciones, una distinción ausente en los *Principios de econo-*

Historia-MacClure 09-8.indd 338 09-08-12 16:50

mía política de Stuart Mill y favorable a un análisis de problemas concretos[50]. A diferencia de lo que ocurría antes de su llegada a la Universidad, según uno de sus cercanos, el historiador Diego Barros Arana, parte central de su enfoque era el método positivista, partiendo de los hechos económicos: "Courcelle-Seneuil enseñaba la economía política como una ciencia exacta, positiva en sus principios fundamentales, positiva en la manifestación de los hechos y fenómenos económicos, y positiva en las consecuencias que de ello se derivan"[51]. Pretendía fundar los principios en la observación de fenómenos económicos y efectuar análisis concretos ateniéndose a los hechos, en lugar de partir de concepciones ideologizadas. A partir de allí, en su *Tratado* se elaboraba un conjunto de categorías conceptuales en torno a las cuales se acumulaban los conocimientos "positivos" u objetivos. Esto introdujo una diferenciación respecto de los enfoques económicos habituales en el país, en los que eran más visibles los juicios de valor, los prejuicios personales de los analistas y sus preferencias políticas. El marco cognoscitivo introducido en el país por Courcelle-Seneuil estableció a la economía como un campo de conocimientos relativamente especializado.

La Universidad de Chile era ante todo un lugar de despliegue de un afán racionalizador que buscaba ordenar la sociedad de acuerdo con los patrones de la razón y la ciencia, contando para ello con un amplio respaldo en la clase dirigente[52]. Allí encontró un espacio favorable el marco conceptual y el método de análisis de los asuntos económicos propuesto por Courcelle-Seneuil. Al insertarse en el afán racionalizador de la Universidad, podo incidir fuertemente en el país la ttransferencia de las nuevas ideas y conocimientos económicos desde países noratlánticos, tal como había ocurrido con los conocimientos médicos, ingenieriles y educacionales que se aplicaron de diversos modos en políticas públicas de impacto social.

El enfoque introducido por Courcelle-Seneuil sobre la "ciencia económica", contribuyó a elevar tanto el nivel de la discusión sobre asuntos económicos como las finanzas públicas y el sistema

Historia-MacClure 09-8.indd 339 09-08-12 16:50

tributario. Frente a estos temas, más allá de las teorías económicas liberales imperantes, cobró fuerza un marco de referencia que buscaba introducir un cierto razonamiento lógico en la vida social, con independencia de intereses particulares, al menos formalmente. Esto surgía de la tesis apoyada por Courcelle-Seneuil, según la cual los impuestos no debían ser proporcionales a la parte que cada uno tomara del Estado, pues los servicios estatales no podían ser incorporados ni apropiados. Más aún, la independencia del sistema tributario respecto de intereses particularistas se sustentaba en la teoría de que la sociedad no constituía una simple asociación de individuos unidos por un contrato, sino un "organismo" en el cual los individuos estaban vinculados por una "ley superior", lo cual justificaba estudiarlos de acuerdo con la "ciencia económica", según Courcelle-Seneuil[53].

Algunos de los asistentes a sus cursos de economía política en la Universidad desarrollaron competencias para el análisis económico, que eran demandadas por el funcionamiento del aparato estatal, que les permitían relacionarse con un lenguaje común en el ámbito de la economía y que les conferían identidad como actores en el sistema político y social. Las nuevas formas de interactuar sobre temas económicos se institucionalizaron como prácticas recurrentes no solamente en la Universidad, sino más ampliamente en un campo incipientemente especializado de la economía. Después del regreso de Courcelle-Seneuil a Francia en 1863, el método de análisis económico que contribuyó a solidificar en el país, abrió oportunidades de incrementar los recursos destinados al financiamiento del gasto público.

Aumento del gasto fiscal

La actividad económica se recuperó de la crisis a principios del período del Presidente José Joaquín Pérez. Pero el gasto fiscal había ido creciendo paulatinamente en las diversas funciones

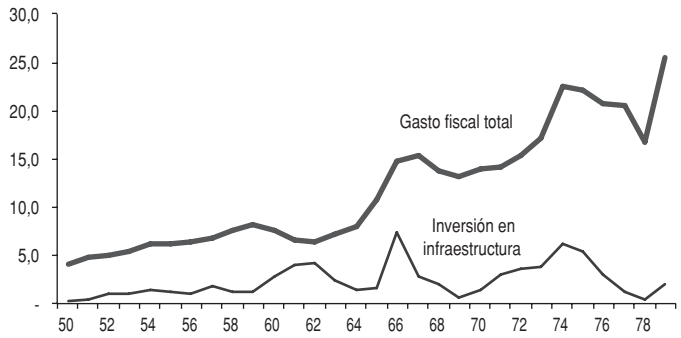
Historia-MacClure 09-8.indd 340 09-08-12 16:50

desempeñadas por el Estado y hacia 1864, alcanzó un nivel notoriamente superior al de la década anterior, según se aprecia en el siguiente Gráfico 4.2 *Gasto fiscal total e inversión en infraestructura, 1850-1879*.

Además, como se puede advertir en el Gráfico 4.2, el Estado se había involucrado en inversiones en infraestructura que representaron una parte importante del gasto efectuado, en promedio un 39% del gasto fiscal total en la primera mitad de la década de 1860, una proporción extremadamente elevada.

Gran parte de los gastos en infraestructura correspondieron a la inversión en la construcción de los ferrocarriles, tanto entre Santiago y Valparaíso como hacia el sur de la capital, como se observa en el Gráfico 4.3 *Composición de la inversión en infraestructura, 1850-1879*. El resto del gasto en infraestructura consistió principalmente en inversiones en armamento, caminos y el desarrollo portuario.

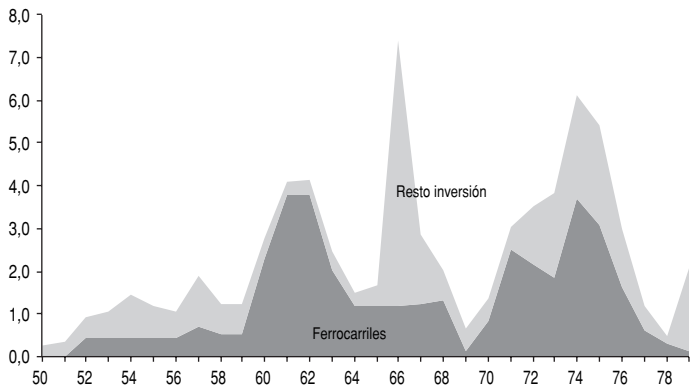
GRÁFICO 4.2
Gasto fiscal total e inversión en infraestructura 1850-1879
Millones de pesos ($.000.000) de cada año



Fuentes: Gasto fiscal total: Dirección Jeneral de Contabilidad. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile: desde la independencia hasta 1900*. Santiago, Dirección Jeneral de Contabilidad, 1901, cap. II, pp. 21-25. Infraestructura: *Cuentas de las entradas y gastos fiscales*, 1850-1879; de modo complementario, *Memorias Ministro Hacienda*.

Historia-MacClure 09-8.indd 341 09-08-12 16:50

Gráfico 4.3
Composición de la inversión en infraestructura 1850-1879
Millones de pesos ($.000.000) de cada año



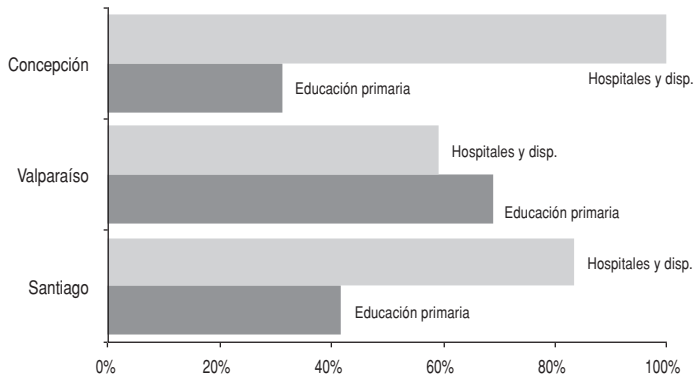
Fuentes: *Cuentas de las entradas y gastos fiscales*, 1850-1879; de modo complementario, *Memorias Ministro Hacienda*.

Los gastos en salud –en hospitales, dispensarías y otros– más el gasto en educación primaria, alcanzaron solamente a un 4% del gasto efectivo total del gobierno central en 1865, de modo que incidían muy poco en el aumento que este había experimentado[54]. Sin embargo, los gastos sociales eran algo mayores debido a que parte de ellos se efectuaban con recursos municipales y otros ingresos locales, bajo la supervisión del gobierno central, como se aprecia en el Gráfico 4.4 *Participación de los ingresos municipales y otros ingresos locales en gastos sociales, 1865*. Estos recursos locales contribuían al financiamiento de gastos sociales principalmente en las ciudades de mayor tamaño, como Santiago, Valparaíso y Concepción.

La mayor concentración de recursos en algunas ciudades provocó desequilibrios entre los municipios y presionó al gobierno central a compensar a los más desprovistos. Así por ejemplo, la Municipalidad de Illapel solicitó apoyo de la Junta de Beneficencia de Santiago para su hospital, petición que fue denegada "con sentimiento" por su Presidente, el doctor Lorenzo Sazie. Sin embargo,

Historia-MacClure 09-8.indd 342 09-08-12 16:50

GRÁFICO 4.4
Participación de los ingresos municipales y otros ingresos locales en gastos sociales, 1865
% de recursos locales respecto del gasto en cada ítem en la ciudad



Fuentes: *Cuenta de las entradas y gastos fiscales*, 1865.
Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 407 y 410; Fondo Municipalidad de Santiago, vol. 217; Fondo Municipalidad de Valparaíso, vol. 34; Fondo Intendencia de Concepción, vol. 495.
Nota: Los datos constituyen una estimación del gasto efectivo en 1865.

el municipio logró el apoyo solicitado gracias a que el Ministro del Interior ordenó destinar otros recursos al hospital de Illapel[55]. Frente a ese tipo de demandas, se multiplicaron los apoyos gubernamentales[56].

La intensificación de la actividad estatal obligó al gobierno a financiar el gasto, lo que influyó en la búsqueda de nuevas formas de incrementar el ingreso fiscal[57]. El Presidente José Joaquín Pérez declaró que era necesario introducir reformas en los aranceles aduaneros y en el sistema tributario interno para "restablecer el equilibrio momentáneamente perdido", lo que en realidad se convirtió en un problema permanente[58]. El Presidente Pérez se había formado bajo la influencia del Ministro de Hacienda de los presidentes Prieto y Bulnes, Manuel Rengifo, impulsor de una política fiscal de equilibrio entre ingresos y gastos[59]. Era también un conocedor de las finanzas públicas por haberse desempeñado como

Historia-MacClure 09-8.indd 343 09-08-12 16:50

Ministro de Hacienda en los años 40. Su gobierno se encontraba ante un desequilibrio entre ingresos y gastos fiscales que se alejaba de la tradición en el manejo de las finanzas públicas durante las décadas anteriores. La mantención del gasto público y del tamaño del gobierno central, requerían aumentar los ingresos.

En esos años, el desequilibrio fiscal no se advertía como gravemente amenazante ni se observaba su efecto en la contracción de los gastos sociales, pero se le consideraba un problema y se buscaron soluciones inmediatas.

Con el respaldo del Congreso el gobierno pudo promulgar una nueva Ordenanza de Aduanas en 1864, elaborada por el Ministro de Hacienda Alejandro Reyes. La reforma fue duramente criticada entonces y después, debido a su enfoque antiproteccionista, contraria al fomento de una industria nacional o de industrias específicas, además de perjudicial para la marina mercante nacional, por lo cual el Ministro Reyes ha sido caracterizado como uno de los más extremos exponentes del liberalismo económico[60]. Pero la nueva Ordenanza, con un arancel relativamente parejo del 25 por ciento, contribuyó al objetivo de aumentar los ingresos públicos planteado por las autoridades. Una caricatura de humor político representó al Ministro Reyes encabezando en una carroza una procesión religiosa de Cuasimodo, donde en lugar del sagrado viático para los enfermos llevaba una "caja del tesoro" en la cual estaba escrito "vacía"[61]. La caricatura se equivocaba, al menos en lo relativo al monto de los ingresos tributarios provenientes de las importaciones y exportaciones, que cinco años después de la promulgación de la Ordenanza se incrementaron en más de un 50 por ciento y representaron dos tercios de los ingresos fiscales ordinarios, como se aprecia en el anterior Gráfico 4.1 *Ingresos tributarios 1850 a 1879*.

El incremento de los recursos aduaneros fortalecía al poder central. A pesar de ello, los parlamentarios que estaban fuera del gobierno, aunque críticos, no hicieron una fuerte oposición a la nueva Ordenanza, ni la utilizaron para abrir un conflicto y negociaciones tendientes a conseguir una posición más favorable en el sistema político. La centralización del poder en torno al gobierno,

Historia-MacClure 09-8.indd 344 09-08-12 16:50

que pareció estar en juego durante las transacciones sobre la ley de enseñanza primaria, no se vio amenazada por una resistencia a la nueva Ordenanza.

Además, pronto otras reformas tributarias siguieron a las nuevas tarifas aduaneras. El Ministro Reyes sometió a la aprobación parlamentaria proyectos de modificaciones a dos impuestos, el de patentes y el de papel sellado. El primero gravaba a establecimientos comerciales, a artesanos, a profesiones como los abogados, a fábricas y diversos oficios. Con el creciente desarrollo del comercio y la diversificación de las actividades económicas, las normas del impuesto de patentes habían quedado retrasadas, lo que se buscaba reformar[62].

El debate parlamentario sobre la reclasificación de las patentes avanzó rápido y sin objeciones mayores. Mal que mal, se trataba de un impuesto que afectaba de modo menor a los grandes negocios. En cambio, carecían de representación directa en el Congreso los artesanos, los pequeños comerciantes y profesiones de menor prestigio como las matronas, muchos de los cuales pagaban patentes. A modo de ejemplo, los dueños de "baratillos" –pequeños comerciantes– de Santiago hicieron llegar una solicitud al Presidente de la Cámara de Diputados, pidiendo una rebaja de su tarifa, diferenciándola de tiendas más lujosas[63]. El Ministro Reyes se opuso a la lectura de la solicitud en la Cámara. Un diputado sostuvo que la petición no debería leerse porque ello implicaría dar voto a personas no integrantes del Congreso, estimulando la presentación de otras solicitudes. Otro diputado argumentó que solo se podían formular solicitudes individuales, siendo inconstitucional presentar medidas generales para todo un gremio. Se negaba a los baratilleros un derecho de petición ante el Congreso. Aunque se rechazó la lectura de la petición, se aprobó una propuesta del Ministro Reyes que finalmente rebajó la patente de los baratilleros respecto del proyecto inicialmente presentado por él mismo[64].

La reforma del impuesto de papel sellado, aplicado a contratos formales y documentos con valor jurídico, se aprobó todavía más rápidamente[65]. Al año siguiente la recaudación por patentes

Historia-MacClure 09-8.indd 345 09-08-12 16:50

se cuadruplicó y la de papel sellado creció sostenidamente desde entonces, aunque su monto total era muy inferior al obtenido en las aduanas.

Además de las reformas sobre tarifas aduaneras, patentes y papel sellado, el gobierno de José Joaquín Pérez planteó la posibilidad de incluir entre las reformas tributarias un impuesto a los ingresos. El motivo de este cambio tributario ya no fue el mismo que había planteado el proyecto de Manuel Montt en el período gubernamental anterior, al cual se había opuesto Pérez, sino el restablecimiento del equilibrio de las entradas fiscales con los gastos.

El Presidente José Joaquín Pérez destacó como problema económico central el equilibrio fiscal y aunque nunca explicitó en documentos formales los alcances de las reformas tributarias para lograrlo, de acuerdo con un destacado economista de principios del siglo XX, ellas incluían "la introducción del impuesto de renta", en lo cual "se podía apreciar el conocimiento que el Presidente Pérez tenía de las instituciones económicas extranjeras y el interés palpable de aplicar sus principios y su orden a nuestro país"[66].

Fue el Ministro de Hacienda Alejandro Reyes quien justificó el nuevo tributo, en la búsqueda de lograr el equilibrio fiscal y a la luz de la experiencia de otros países. "Cuando la Inglaterra se ha encontrado en circunstancias extraordinarias –señaló el Ministro Reyes–, no ha vacilado en aumentar el *income tax*, la contribución más odiada de los ingleses. ¿Quién no sabe la historia de los décimos adicionales de Francia? ¿Quién ignora que por consecuencia de la guerra colosal que felizmente ha terminado en Estados Unidos, se han aumentado en ese país todos los impuestos hasta una cifra desconocida en los anales financieros?"[67].

Los impuestos a los ingresos eran un hecho en varios países noratlánticos y objeto de acaloradas discusiones[68]. En Inglaterra, los importantes montos recaudados por el *income tax* hicieron inviables los intentos de abolirlo, de modo que en la década de 1860 el impuesto continuó sin mayores conflictos y solo se le hicieron pequeños ajustes. El ambiente de oposición al impuesto estaba disminuyendo gradualmente, aunque no habían desaparecido los

Historia-MacClure 09-8.indd 346 09-08-12 16:50

críticos, entre ellos un reconocido economista, John Ramsey McCulloch, cuyo libro sobre el tema se podía comprar en Santiago. En Francia se presentaron varios proyectos al parlamento durante el Segundo Imperio para reformar el sistema tributario y dar mayor importancia a los impuestos directos sobre los indirectos, que recaían pesadamente sobre las clases menos afortunadas, pero los grupos dominantes hicieron fracasar esas iniciativas. En Estados Unidos, el impuesto a los ingresos establecido durante la guerra civil continuaba vigente después de su término, sin mayores discusiones parlamentarias sobre su renovación en los nuevos tiempos de paz. La adopción de impuestos a los ingresos avanzaba favorablemente en países que eran referentes importantes, aunque el caso de Francia mostraba una falta de unanimidad frente al tema.

De este modo, las preguntas de Reyes "¿quién no sabe?", "¿quién ignora?" con respecto a los impuestos de los países capitalistas más avanzados, indicaban un conocimiento más o menos difundido acerca de esos sistemas tributarios y su evolución, así como una atención a los debates sobre el tema en países noratlánticos, al interior de la clase dirigente chilena. Esto no es de extrañar, si se considera el extremo detalle con que los periódicos chilenos seguían el desarrollo de la vida política europea y americana. La transferencia de ideas económicas desde países noratlánticos, así como los conocimientos médicos y educacionales provenientes de allí, se aplicaron no solo de modo práctico en las políticas sociales, sino que los debates desarrollados en esos países se entremezclaron también en las discusiones políticas sobre el impuesto a los ingresos, de modo similar a lo ocurrido respecto de las ideologizadas discusiones sobre la educación primaria obligatoria y la vacunación "forzosa". Los conocimientos e ideas transferidos desde el exterior fueron utilizados por médicos, preceptores, ingenieros, incipientes economistas, y también en diagnósticos, propuestas y debates de los políticos.

Fundamentando el nuevo impuesto en principios ideológicos similares a los planteados en otros países, este tenía la oportunidad de establecerse por la legitimidad del criterio según el cual se

Historia-MacClure 09-8.indd 347 09-08-12 16:50

distribuiría la carga tributaria, de acuerdo con el Ministro de Hacienda: "[…] que el que gana mucho pague mucho, el que poco, poco, y el que nada, nada"[69]. El Ministro de Hacienda reconoció la imposibilidad de establecer con precisión el ingreso neto de cada contribuyente conforme a ese principio de justicia. De acuerdo con el Ministro, era especialmente difícil averiguar las ganancias del capital financiero. Pero quienes invertían sus capitales a interés, los bancos y quienes desarrollaban otros negocios financieros, "nada pagan y que mucho debieran pagar", tal como lo hacían los demás sectores que sí tributaban, incluyendo las exportaciones mineras de las cuales surgían algunas de las mayores fortunas del país. Por ello, era necesario un nuevo impuesto que "establezca la contribución calculada para que paguen lo que les corresponde aproximativamente", aunque ello fuera solamente una estimación.

En definitiva, el Ministro de Hacienda Alejandro Reyes sugirió la introducción de un impuesto a los ingresos, enfatizando especialmente en gravar las ganancias obtenidas por el capital financiero-comercial. Ello permitiría mantener el equilibrio entre entradas y gastos fiscales, en un momento en que estos últimos se expandían incluso más allá de los ingresos.

Las reformas tributarias impulsadas por el Ministro Reyes, tendientes al fortalecimiento de un aparato estatal sustentado en los tributos, contrastaron con los juicios críticos sobre su gestión calificada como de un extremo liberalismo económico, en especial por haber desarrollado una política contraria a la "protección" de una "industria nacional".

La ampliación de los tributos expresaba una contradicción experimentada por ese primer liberalismo en el poder gubernamental, por una parte lanzado a la búsqueda de ensanchar el espacio de las libertades políticas y por otra, presionado por responder a aspiraciones y demandas que exigían incrementar los recursos públicos, aumentando la intervención estatal y fortaleciendo al Estado[70]. El sistema tributario había hecho posible el Estado poscolonial y este último, dirigido por hombres "ilustrados", formaba parte del ideario liberal. Pero este Estado tributario, sólido, pesado

Historia-MacClure 09-8.indd 348 09-08-12 16:50

y en expansión, tensionaba la idea de la libertad individual frente al Estado, postulada desde la década de 1860 cada vez más intensamente por algunos liberales en todo el arco político[71]. Con mayor fuerza cuando la dinámica de crecimiento del gasto estatal exigía acrecentar los recursos fiscales extraídos a los ciudadanos. En particular, se insinuaba una contradicción entre un discurso liberal y la necesidad de más recursos para la fuerte intervención estatal en la construcción de los ferrocarriles. De la forma como esto se resolviera dependía también la posibilidad de destinar recursos públicos a los gastos sociales.

Guerra con España

Una vía de solución a las tensiones económicas y políticas generadas por la acción del Estado, surgió ante una situación completamente inesperada: la "guerra" con España. Los hechos se desencadenaron en septiembre de 1865 a partir de uno de esos acontecimientos de ocurrencia muy improbable, en cuyo origen no operan los determinismos económicos, las explicaciones causales o los procesos estructurales, pero que pueden provocar cambios de cierta magnitud[72]. El Almirante José Manuel Pareja, encabezando una escuadra de España en Valparaíso, entregó al gobierno chileno un ultimátum, exigiendo manifestaciones de desagravio por la solidaridad chilena con Perú ante la ocupación española de las islas Chinchas, productoras de guano. Este evento inesperado podría llegar a tener incidencia en la forma como el Estado enfrentó el gasto social y en última instancia la desigualdad social.

Ante el ultimátum español, entregado por Pareja en vísperas del aniversario de la Independencia, explotó un ambiente emocional nacionalista[73]. El Congreso aprobó una declaración de guerra a España, apoyada unánimemente por parlamentarios de todas las tendencias políticas, en una sesión concurrida por dos mil personas que llenaban el recinto legislativo. En medio de un entusiasmo

Historia-MacClure 09-8.indd 349 09-08-12 16:50

delirante, una manifestación multitudinaria se dirigió enseguida a la casa del Presidente José Joaquín Pérez donde este y otros políticos pronunciaron discursos ante la multitud. En un gesto de unidad, encabezado por el Ministro del Interior, Álvaro Covarrubias, y el Ministro de Hacienda, Alejandro Reyes, los manifestantes continuaron hacia la casa del ex presidente Manuel Montt, máxima figura de los opositores al gobierno liberal.

Pero el problema era complejo. ¿Cómo enfrentar a la escuadra española por parte de un país que no disponía de buques de guerra en condiciones de combatir en pie de igualdad, ni de cañones adecuados para defender sus puertos? ¿Cómo adquirir naves y cañones? Se requerían recursos económicos para comprarlos: el Congreso autorizó al gobierno "para que imponga una contribución de guerra que no exceda del 5% de la renta anual de los contribuyentes", es decir, un impuesto a la renta como el que anteriormente Manuel Montt había querido establecer con un objetivo diferente, financiar la educación primaria[74]. Además, se autorizó al gobierno para obtener préstamos por hasta 20 millones de pesos, una suma inusitada en relación al financiamiento del gasto público en las décadas anteriores y una forma de aumentar los ingresos fiscales que sería posteriormente relevante. Parecía estar solucionándose el problema de los recursos para enfrentar la guerra. Implementar el impuesto sería tarea del Ministro Reyes, quien antes había sugerido un tributo similar.

El modus operandi para la contribución sobre la renta fue definido en un decreto firmado por el Presidente José Joaquín Pérez y su Ministro de Hacienda, un mes después del bombardeo de las naves españolas a Valparaíso[75]. El momento no podía ser más apropiado para lograr el apoyo de los políticos opositores, pues el bombardeo había concitado repudio e indignación generalizados. Los fundamentos del decreto no aludían a la guerra sino a "restablecer el equilibrio entre las entradas y los gastos públicos" y a imponer un impuesto "sobre la renta anual de los habitantes", sin hacer referencia explícita al período del conflicto bélico. El impuesto consistía en un 5% anual sobre las rentas, es decir, parecía referirse más a un

Historia-MacClure 09-8.indd 350 09-08-12 16:50

sistema regular de recaudación que a un procedimiento transitorio, con plazos y fechas acotados. Una primera opinión disidente apareció publicada en *El ferrocarril*, el principal periódico del país, expresando que el Presidente se había extralimitado en sus facultades al imponer una contribución sobre la renta de modo permanente, en lugar de establecerla en forma transitoria por el periodo de guerra[76].

¿Apuntaba efectivamente hacia un sistema tributario permanente la intención del gobierno al establecer el impuesto "sobre la renta"? El imperativo de equilibrar ingresos y gastos públicos, declarado en la fundamentación del decreto sobre impuesto a la renta, reprodujo lo que el Presidente reiteró una y otra vez en sus discursos. Hay buenas razones para pensar que una vez en el poder, Pérez quiso establecer un impuesto permanente a los ingresos. Pero aunque en sus propósitos el impuesto no hubiera formado parte de un sistema tributario permanente o ello no hubiera tenido mayor prioridad, una vez implementadas por una decisión política las políticas públicas condicionan las políticas subsiguientes. En políticas públicas, muchos y quizás la mayor parte de los cambios, son incrementales, modificaciones graduales que se realizan como resultado de la ejecución de decisiones políticas anteriores[77]. Por lo demás, la abundante información con que contaban las clases dirigentes chilenas de la época acerca del acontecer político en los países capitalistas más avanzados, les permitía advertir el precedente de Inglaterra y Estados Unidos donde los impuestos a los ingresos que se habían establecido para hacer frente a guerras continuaban vigentes en esos años de paz.

De este modo, sería también razonable sostener la hipótesis de que los actores políticos de la época tenían un cierto grado de conciencia de que una decisión orientada a cubrir dificultades financieras excepcionales podría condicionar más permanentemente la forma de financiar la acción del Estado. En ese sentido se podría comprender una inquietud como la del periódico antes mencionado al observar que se estaría estableciendo un impuesto permanente, en lugar de uno transitorio y de emergencia frente al conflicto con España.

Historia-MacClure 09-8.indd 351 09-08-12 16:50

La guerra con España abrió una ventana de oportunidad para el financiamiento del gasto publico, que el Ministro Reyes no desaprovechó, pues como notó el periódico conservador *El independiente*, "la bondad de un impuesto depende en mucha parte de la manera como es aceptada por los contribuyentes"[78]. Como muchas veces había ocurrido en la historia, los impuestos eran resultantes de negociaciones más que de la simple coerción[79]. Un rasgo central de esta negociación era que tenía lugar en una democracia donde quienes ejercían el poder eran también los principales contribuyentes potenciales o al menos ejercían gran influencia. Pero en la negociación no operaron exclusivamente intereses económicos particularistas. Hacer frente al conflicto bélico gozaba todavía de una fuerte legitimidad y a pesar de la inquietud expresada, el propio periódico opositor *El Ferrocarril* hizo "un llamamiento a los contribuyentes para que no opongan resistencia" pues "hoy no se debe pensar sino en el fin a que se destinan los fondos"[80]. Lo que no se pensaba ni se sabía, como frecuentemente se ha experimentado en la historia, era que en ese momento estaba en juego una oportunidad decisiva para el financiamiento del gasto público, incluyendo el gasto social. Era una oportunidad muy favorable para el establecimiento de un impuesto a los ingresos, porque debido al ambiente de exaltación patriótica del momento, nunca como entonces había tenido tanta legitimidad, ni la tendría en los años siguientes.

Ante la legitimidad del desafío de financiar la guerra con España, el Ministro Reyes no parece haber experimentado mayor dificultad para designar los integrantes de las comisiones avaluadoras que harían el listado de contribuyentes y establecerían el cálculo de sus rentas. En dichas comisiones podía advertirse la presencia de personas pertenecientes a diversas corrientes políticas, liberales, nacionales o *montt-varistas*, conservadores, además de vecinos quizás sin mayor definición política[81]. Sin duda, los integrantes de las 26 comisiones avaluadoras designadas en los diversos barrios de Santiago, cada una de las cuales estaba integrada por cinco miembros, no tendrían dificultad en conocer los ingresos de sus

Historia-MacClure 09-8.indd 352 09-08-12 16:50

vecinos, quienes según Reyes totalizarían en Santiago solo 9.000 contribuyentes[82], grosso modo, un promedio de 345 vecinos por comisión. Esto equivalía solamente a quienes habitaban en las casas de construcción más sólida, alrededor de una quinta parte de las viviendas[83]. El trabajo de las comisiones se vería facilitado por un número total de contribuyentes bastante menor a los 20.000 que se habían estimado para el caso del impuesto especial para la instrucción primaria en Santiago, en los tiempos del período presidencial de Manuel Montt.

La capacidad de las comisiones avaluadoras para generar la información necesaria nunca se puso en discusión durante los meses siguientes. En lo fundamental, esto aseguraba la operación del impuesto, pues el impuesto agrícola se había fijado algunas décadas atrás con un método similar, precedente que hacía viable el trabajo de las comisiones avaluadoras. El propio diario *El independiente*, conservador proclerical pero involucrado en la fusión gubernamental, criticó como "inquisitorial" el método que se emplearía para establecer los ingresos del contribuyente en años anteriores, lo cual sugiere que el procedimiento sí sería capaz de generar resultados concluyentes sobre la renta estimada de los vecinos[84]. El calificativo de "inquisitorial" era frecuentemente utilizado por los críticos a los impuestos a los ingresos en Europa y Estados Unidos[85]. Pero el procedimiento de puesta en marcha del nuevo impuesto no sería rápido, si se considera que en el caso del impuesto agrícola se habían requerido muchos meses de trabajo de las comisiones avaluadoras por departamento (municipio).

La implementación del impuesto extraordinario a la renta experimentó un giro cuando Domingo Santa María, vicepresidente de la Cámara de Diputados –y futuro Presidente de la República– presentó un proyecto de ley incrementando el monto por recaudar, aumentando el número de contribuyentes y fijando un tributo elevado a los más adinerados, para financiar los gastos de la guerra con España[86]. Su proyecto contó con el respaldo del gobierno, incluyéndolo en la agenda de la legislatura extraordinaria del Congreso. El periódico opositor *El ferrocarril*, señaló que los impuestos

Historia-MacClure 09-8.indd 353 09-08-12 16:50

habían pasado a constituir el tema político del momento, dejando entrever una crítica a sus instigadores: "las contribuciones están a la orden del día; es el pensamiento más activo del Ministerio de Hacienda; es el objeto de preferencia de las cámaras"[87]. En contraposición, desde un mundo excluido del debate parlamentario, el periódico *El artesano*, órgano de la Sociedad de Artesanos de Talca, dedicó algunos versos a los opositores, acusándolos de cuidar el dinero de los "ricos":

"Montt-varista rico
Sin tenerlo a mengua
Esgrime la lengua
Y esconde el bolsico" [88].

El Ministro Reyes, por su parte, comparó el nivel de tributación chileno con el de otros países para justificar el patriótico impuesto a la renta ante el conflicto con España. Se pretendía "[…] ilustrar a la opinión pública para prepararla a soportar los nuevos gravámenes que nos impone la defensa de nuestra honra"[89]. Un cuadro comparando los ingresos tributarios en Chile con los de otros 32 países en el mundo, fue publicado por el Ministerio de Hacienda en el periódico del gobierno. De acuerdo con lo difundido, Chile era uno de los países "menos gravados" en el mundo. Considerando el monto de su comercio exterior por habitante, Chile se encontraba entre los países "más ricos" y todos ellos pagaban "más contribuciones".

De este modo, la guerra con España legitimó la propuesta de un impuesto a los ingresos para hacerle frente, jugando a favor del tributo su viabilidad interna y sus referentes internacionales, aunque había voces levemente críticas.

Pero después de tres meses de discusión del proyecto de Domingo Santa María en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la situación política cambió. Las naves españolas se habían retirado y ya no había claridad sobre el objetivo por alcanzar: fortalecer los puertos con artillería, reivindicar el honor

Historia-MacClure 09-8.indd 354 09-08-12 16:50

nacional con alguna aventura naval o simplemente negociar un arreglo diplomático con España. En todo caso, durante el año se había realizado un fuerte gasto de inversión en armamentos, como se refleja en la inversión no ferroviaria de 1866, en el anterior Gráfico 4.3 *Composición de la inversión en infraestructura 1850-1879*. Por otro lado, en los meses siguientes se llevarían a cabo elecciones parlamentarias, lo cual provocaba candentes discusiones sobre la influencia gubernamental en el funcionamiento del sistema electoral. En medio de ese clima, la oposición *montt-varista* y radical se lanzó en una crítica frontal al proyecto, mientras los conservadores vacilaban entre una u otra posición.

El proyecto de Domingo Santa María proponía recaudar el impuesto según la "fortuna" del contribuyente, es decir, sobre sus "capitales"[90]. En cuanto a las actividades económicas gravadas, se trataba de un impuesto de nuevo tipo, pues la agricultura proporcionaría solamente una cuarta parte del monto total recaudado, mientras el grueso provendría de la "propiedad urbana", la minería y el "capital en giro" de las actividades financieras y comerciales. Santa María juzgaba que al incluir a propietarios urbanos, banqueros y comerciantes exentos de tributación hasta entonces, se lograría "dejar nivelado" el impuesto, pues abarcaría no solamente a la agricultura sino a "[…] las otras fuentes de riqueza del país en proporción a sus provechos". Más todavía, el proyecto de impuesto no era solo una respuesta ante el conflicto con España, pues apuntaba a una reforma permanente del sistema tributario que incluyera a todos los sectores de actividad económica. Su finalidad consistía en "(…) una reforma completa y estudiada del sistema general de contribuciones permanentes, formándose un plan de reformas y comenzando por fijar la primera contribución general de todos los capitales"[91].

Cuando la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados entregó una versión revisada del proyecto de impuesto del diputado Santa María a la discusión plenaria, el planteamiento más fundamentado en su contra provino del diputado conservador Miguel Cruchaga, quien había formulado observaciones también

Historia-MacClure 09-8.indd 355 09-08-12 16:50

en la Comisión, de la cual formaba parte[92]. En líneas generales, era partidario de mejorar la organización de las finanzas públicas y de economías en el gasto. Sostuvo que los objetivos del impuesto eran poco claros. Criticó que nadie quedara exento del impuesto pues incluía incluso al "proletario". Objetó que en el nuevo proyecto el impuesto se aplicara a los capitales, una gran parte de ellos sustentados en deudas hipotecarias, lo cual daría origen a una doble tributación. Además, sus cálculos indicaban que con el procedimiento propuesto no se obtendrían los recursos proyectados.

La respuesta no se hizo esperar. El diputado Melchor Concha y Toro, encabezando un grupo de parlamentarios en su mayor parte liberales e incluyendo al propio Ministro Reyes, propuso un contraproyecto que corregía las observaciones recibidas[93]. Volvió a la idea inicial de un impuesto a los ingresos en lugar de uno al capital como había propuesto Santa María, argumentando que el ingreso "es de más fácil percepción, pues renta tiene todo el mundo, mientras que el capital no es fácil averiguarlo". Calculó que el impuesto del 5% sobre los ingresos establecido por el gobierno algunas semanas después del bombardeo de Valparaíso, aportaría una recaudación demasiado baja, razón por la cual propuso un monto por recaudar en varias cuotas a lo largo de dos años, que nos permite estimar la nueva tasa en alrededor de un 10% anual sobre los ingresos netos. Estableció también un monto de ingresos por debajo del cual las personas quedaban exentas del pago del impuesto, limitando así el número de contribuyentes.

Lo más trascendente del proyecto de los diputados encabezados por Melchor Concha y Toro, consistía en que proporcionaría una recaudación de 3 millones de pesos anuales. Aunque ese monto era la mitad de lo que se habría obtenido según la propuesta de Santa María, la recaudación de acuerdo con el nuevo proyecto se acercaba a la cantidad de dinero obtenida normalmente de los aranceles al comercio de importación y exportación, la principal fuente de recursos fiscales[94]. Además, ningún sector de actividad económica quedaría excluido del impuesto, manteniéndose en general lo propuesto por Santa María en ese sentido. Así el proyecto

Historia-MacClure 09-8.indd 356 09-08-12 16:50

de impuesto, aunque destinado a mejorar la situación de las arcas fiscales en el corto plazo, era en realidad una reforma tributaria de fondo.

El diputado conservador Miguel Cruchaga, crítico del proyecto, y el liberal Melchor Concha y Toro, quien lo propugnaba, tenían un rasgo en común que ejerció una importante influencia en la discusión sobre esa reforma tributaria: ambos habían sido discípulos de Courcelle-Seneuil. Cruchaga, uno de sus alumnos más destacados, le sucedió en la cátedra de economía política en 1864, después de su retorno a Francia[95]. Así como Courcelle-Seneuil había publicado un *Tratado* con el contenido de sus cursos en Chile, Cruchaga publicó en 1867 un manual que durante varias décadas sirvió como texto de enseñanza en el único curso universitario sobre economía[96]. Para apreciar su peso como economista, cabe destacar que años después fue uno de los dos fundadores de la *Revista económica*, primera publicación especializada en economía editada en Chile, en la cual también colaboró Melchor Concha y Toro[97]. Este último, por su parte, se había dedicado "a estudios y trabajos económicos y mercantiles bajo la dirección de Courcelle-Seneuil", presumiblemente más allá de la asistencia a sus cursos y "desde 1858 era un Ministro de Hacienda en ciernes"; era "un hombre de negocios que poseía conocimientos poco comunes de finanzas"[98].

En cambio, tanto Santa María como el Ministro Reyes eran ante todo políticos, con una destacada y prolongada trayectoria en la oposición al ex Presidente Montt. Sus intervenciones públicas, incluyendo las de Reyes, giraban principalmente en torno al afianzamiento de un liberalismo político que era por primera vez una fuerza gobernante durante el gobierno de Pérez y no acerca de teorías económicas. La formación en economía de Reyes era menos sólida que la de Cruchaga y Concha y Toro.

Lo que resulta importante destacar es que la discusión sobre el impuesto a la renta no se presentó como un mero enfrentamiento de intereses de clase ni solamente como un conflicto entre facciones políticas, sino también como un debate en el campo incipientemente

Historia-MacClure 09-8.indd 357 09-08-12 16:50

especializado de la economía, en el que se involucraron Cruchaga y Concha y Toro.

A diferencia de la posición de Courcelle-Seneuil, favorable en su *Tratado* al menos en teoría a un impuesto general a la renta, de acuerdo con el manual de economía elaborado por Miguel Cruchaga, el tributo tendría más efectos negativos que positivos[99]. El impuesto a los ingresos "deja sin remuneración o premio a los que aumentan el poder productivo", además de otros problemas prácticos como el rechazo que provocaba en los contribuyentes, por lo cual los impuestos indirectos, principalmente a las importaciones y exportaciones, serían "la base apetecible". Sin embargo, su postura era ambigua. Cruchaga observaba que las tarifas aduaneras exigían en la práctica el desembolso de cuantiosos gastos de recaudación, por lo cual consideraba recomendable "una vez que se juzgue con menos preocupación" por parte de los contribuyentes, sustituirlos por impuestos directos a los ingresos. El economista chileno exageraba al observar críticamente los gastos de recaudación de los ingresos aduaneros, pues de acuerdo con las cifras disponibles, los gastos incurridos por el aparato de Aduanas representaban menos de un décimo de los ingresos aduaneros obtenidos. En definitiva, Cruchaga se alejaba de su maestro "saliendo del campo de las abstracciones", no muy rigurosamente según se aprecia en su análisis del gasto de Aduanas, para proponer un "sistema mixto". Permaneciendo en un terreno intermedio, su postura sobre el sistema tributario no solamente era menos definida que la de Courcelle-Seneuil, sino menos decidida que la de Melchor Concha y Toro.

En contraste con Cruchaga, Concha y Toro parece haber adoptado una postura más ortodoxa respecto de las lecciones de Courcelle-Seneuil, a favor de un impuesto a los ingresos. Tanto él como Cruchaga plantearon que el impuesto a la renta no debía aplicarse a los ingresos más bajos, pero mientras Cruchaga se abstuvo de indicar una cantidad, el límite inferior propuesto por Concha y Toro fue exactamente el sugerido por Courcelle-Seneuil. Este último había recomendado eximir del impuesto a los ingresos inferiores a 200 pesos, cifra que mantuvo la propuesta de Concha y Toro[100]. A

Historia-MacClure 09-8.indd 358 09-08-12 16:50

modo de ejemplos, el preceptor de una escuela pública tenía una remuneración de 300 pesos anuales, mientras su ayudante percibía solamente 200 pesos; un practicante –enfermero– quedaba dentro del límite de quienes pagaban el impuesto, pero quedaba exento un velador nocturno de salas de hospital[101]. En cuanto a la tasa del impuesto, Cruchaga no hizo ninguna propuesta específica, mientras que el proyecto de Concha y Toro la definió en alrededor de un 10%, cifra que se encontraba dentro de los rangos sugeridos por Courcelle-Seneuil. El economista francés había recomendado considerar "la cifra de 10 a 15% como el máximum practicable del impuesto a la renta y no es prudente elevarla, de un modo normal y como fuente de ingresos ordinarios, sobre el 7% […]"[102].

Por otro lado, tal como el economista francés recomendaba el establecimiento de tribunales especiales semejantes a los de Inglaterra, para resolver sobre los reclamos de los contribuyentes, el proyecto presentado a la Cámara de Diputados estableció juntas revisoras que fallarían a manera de jurados los reclamos interpuestos[103]. Esto constituía un procedimiento similar al de las comisiones provinciales encargadas de estudiar los reclamos de los contribuyentes al aplicarse el impuesto agrícola en la década anterior.

Courcelle-Seneuil había advertido a sus alumnos que la mayor dificultad del impuesto a los ingresos era su "impopularidad" y les había recomendado aplicar varias máximas formuladas por Adam Smith, la primera entre ellas "que el impuesto sea determinado por la ley, no arbitrario"[104]. De esto parece haber estado altamente consciente Concha y Toro, quien planteó la necesidad de que el impuesto apareciera no solamente como una decisión gubernamental, sino contando con la legitimidad del Congreso, porque "[…] toda contribución trae resistencias, que las que trata de votarse traerá grandes, tanto por ser cosa común a toda contribución, cuanto porque la prensa ha movido la opinión contra ella. Preciso es, pues, que si se quiere que el impuesto sea un hecho y dé los resultados que se desean, salga la contribución con todo el prestigio que dan las deliberaciones de las Cámaras legislativas, y no aparezcan como obra exclusiva del Gabinete"[105].

Historia-MacClure 09-8.indd 359 09-08-12 16:50

De este modo la estadía de Courcelle-Seneuil en la Universidad de Chile y como asesor del Ministerio de Hacienda, había expandido e institucionalizado una práctica de discusión y análisis económico que, en lo relativo al sistema tributario, no excluía reformas relativamente avanzadas para la época y en una sociedad como la chilena. Estaba abierta la alternativa de un impuesto a los ingresos que tenía como referencia el modelo inglés, es decir, el aplicado en la economía capitalista más avanzada de la época.

Sin embargo, diversos énfasis o matices separaban el pensamiento económico de algunos de sus seguidores más relevantes. La adopción de sus recomendaciones no fue unánime respecto del sistema tributario, aunque la transferencia de conocimientos se había traducido en la mayor influencia de teorías económicas liberales en el país y del método de análisis económico de Courcelle-Seneuil.

En el caso de la economía hubo una selección de los nuevos conocimientos y enfoques generados en esa disciplina, incluyendo los del propio Courcelle-Seneuil: sus discípulos se adscribieron a diversas tendencias económicas. Incorporaron las ideas económicas que seleccionaron de acuerdo a con su propio criterio y lo que compartieron fue ante todo un método de razonamiento. En contraste y a diferencia de la economía, en la medicina se incorporaron íntegramente los conocimientos clínicos transferidos desde los países noratlánticos, incluyendo técnicas de diagnóstico y terapéuticas, dejando de lado e incluso reprimiendo las prácticas tradicionales de cuidado de la salud, lo cual incidió en políticas públicas como la referida al desarrollo de los hospitales. La diversidad de ideas en el campo de la economía dificultó una unidad de acción en las decisiones políticas sobre el sistema tributario, pero al menos predominaba un lenguaje común, particularmente entre quienes habían recibido una formación en la "ciencia económica".

A pesar de la dificultad para consensuar un mismo punto de vista, la práctica de discusión y análisis económico que se había institucionalizado, situaba el debate de la clase dirigente sobre los impuestos no solamente en el plano de los intereses particulares más inmediatos, sino también en el de las ideas económicas y estas habían ampliado el horizonte de alternativas.

Historia-MacClure 09-8.indd 360 09-08-12 16:50

Pero el debate no se desarrollaba en un campo exclusivamente académico. El terreno de definición de la propuesta de reforma tributaria era el Congreso y el proyecto elaborado por Melchor Concha y Toro junto a otros diputados, fue el centro de una intensa, acalorada y confusa discusión parlamentaria. A lo largo de siete sesiones, los diputados opositores en minoría en la Cámara, lograron dilatar el debate sobre el impuesto a la renta con "interpelaciones" al gabinete y acusaciones de abusos electorales en vísperas de las próximas elecciones parlamentarias. Ante esto Concha y Toro propuso suspender todo otro tema de debate hasta resolver sobre el impuesto, lo que motivó el retiro de los opositores en medio de "desórdenes en la barra"[106]. El mensaje de los opositores políticos al gobierno liberal era claro: negaban su voto sobre el impuesto, simbolizando con ello una fisura en un sistema político que les coartaba una ampliación de sus posibilidades de participación política. Lo que buscaban poner en juego y negociar se refería al funcionamiento del sistema político, relegando a un segundo plano los demás asuntos, para aumentar la presión. Una práctica parlamentaria frente al poder gubernamental que se había hecho recurrente y parte central del juego político de la época[107].

Lo verdaderamente importante para el destino del proyecto ocurrió al ser aprobado por los diputados casi sin discusión ni modificaciones, en ausencia de los diputados opositores que se habían retirado de la Cámara.

El proyecto estableciendo el impuesto pasó al Senado donde, ante las críticas de los senadores, el Ministro Reyes acotó sus objetivos. Enfrentado a financiar los gastos generados por el conflicto con España, Reyes había convenido el primer crédito externo después de la construcción del ferrocarril entre Santiago y Valparaíso a fines de los años 50. El objetivo directo principal de la contribución sobre la renta consistiría en pagar las primeras cuotas de esa deuda con la casa bancaria Thomson Bonard. Si así no se hiciera, afirmó Reyes, "la situación sería terrible, vergonzosa; una flota inglesa vendría a recordar a Chile que no se burla de los prestamistas, y que debe llenar sus compromisos y solventar sus créditos"[108].

Historia-MacClure 09-8.indd 361 09-08-12 16:50

Pero en el Senado se abrió paso una nueva alternativa: transformar en un préstamo obligatorio la contribución de los contribuyentes, el cual podría ser recuperado por estos posteriormente, con intereses. El Ministro Reyes negoció con los senadores destacando la importancia de una "garantía a los capitalistas de que si las rentas ordinarias del Estado no son suficientes para pagar, el Gobierno tiene facultad de levantar una contribución" y aceptó la propuesta del crédito obligatorio[109]. Había otra buena razón para la transacción: sin modificaciones, el proyecto habría sido rechazado, acarreando consigo la caída del gabinete ministerial[110].

Lo acordado por el Senado provocó la indignación de Domingo Santa María y otros diputados. El diputado Benjamín Vicuña Mackenna, Secretario de la Cámara de Diputados, interrogó: "¿Por qué tanta mezquindad?, ¿por qué tanto egoísmo?"[111]. En la misma sesión, el juicio de Melchor Concha y Toro fue lapidario: "Hemos votado un proyecto de contribución, no uno de empréstito". Siempre atento a los movimientos de las naves españolas después de experimentar el bombardeo del puerto, *El Mercurio* de Valparaíso señaló: "El gran capital está intacto, virgen de patriotismo y de abnegación. ¿Quién se atreverá a atentar contra él? […] El impuesto a la renta […] ha sido un ensayo bien triste... ¡cuántas resistencias!"[112]. Previamente, anticipándose a la posibilidad de un crédito externo, Concha y Toro había expuesto que "no debemos pensar en alcanzar nada por este medio, a no ser que aceptáramos condiciones muy onerosas, cosa que por cierto, no debemos aceptar"[113].

Sin embargo, el Ministro de Hacienda pidió a los diputados aceptar el acuerdo del Senado, debido a la "ley de la necesidad". "Es necesario inclinarse y aceptar –señaló Reyes– aunque con dolor, esas modificaciones que el Senado ha aprobado […]. La oposición que hiciera esta Cámara no nos conduciría a otro resultado que a dejar sin efecto la ley y a dejar al Gobierno sin los medios necesarios". A pesar de los aplausos de los asistentes al diputado Santa María, ante la petición del Ministro Reyes, los diputados aprobaron el proyecto devuelto por el Senado y la ley fue promulgada en esos términos[114].

Historia-MacClure 09-8.indd 362 09-08-12 16:50

La transacción acordada podría considerarse un hecho a favor de la tesis de que el liberalismo en el gobierno era fundamentalmente centrista, orientado hacia la meta de mantener y ampliar su poder en el Estado por medio de la búsqueda de acuerdos; en ese sentido, un centrismo más posicional que programático. El efecto constructivo de esto consistía en facilitar un compromiso político que años atrás se había visto amenazado por antagonismos polarizados, lo que requería de consensos[115]. Para los liberales, como lo principal era la búsqueda de consenso en torno a las libertades políticas y la mantención del bloque en el poder, las opciones entre alternativas económico-sociales se subordinaban a ello, al menos las referidas a los ingresos y gastos públicos. En ese plano, la coalición gubernamental, la fusión liberal-conservadora, tenía una postura programática abierta en cuanto a los objetivos por alcanzar. Esto explicaría por qué los liberales en el gobierno no impulsaron con mayor fuerza su propuesta de reforma del sistema tributario interno. Las decisiones quedaron libradas a los equilibrios políticos y consensos parlamentarios.

El propósito del impuesto a la renta había sido presupuestario y no social, pero el fracaso de la iniciativa hacía depender del crédito a los ingresos del Estado y sin duda bloqueaba una eventual expansión importante de los gastos sociales. Se había frustrado una oportunidad y ello al mismo tiempo dio paso a una política de endeudamiento que cobraría mayor importancia en los años sucesivos.

El Ministro Reyes había abierto una línea de negociación en Londres, donde en esos años se generaba una relativamente abundante oferta de recursos financieros, lo que pronto le permitió concretar un cuantioso crédito con la casa bancaria Morgan en esa ciudad, mientras la contribución sobre la renta fue relegada al olvido[116]. El préstamo contó con la complacencia del Presidente José Joaquín Pérez, quien en su discurso anual al inaugurar las sesiones del Congreso, señaló que "me felicito de que ese empréstito me haya relevado de la necesidad de imponer la contribución extraordinaria de 5 millones de pesos con que me autorizasteis para

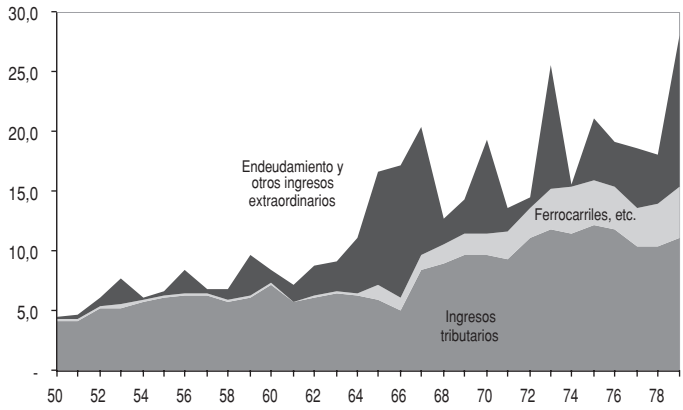
Historia-MacClure 09-8.indd 363 09-08-12 16:50

gravar al país, en consideración a las dificultades transitorias de nuestra hacienda"[117].

El endeudamiento externo e interno constituyó una fuente importante y recurrente de ingresos fiscales desde la década de 1860, especialmente durante la gestión del Ministro Reyes a mediados de los años 60, como se observa en el Gráfico 4.5 *Ingresos fiscales tributarios y no tributarios 1850-1879*. El endeudamiento se agregó a los ingresos tributarios, principalmente de las importaciones, así como a las entradas de las empresas públicas de ferrocarriles y correos.

Desde el punto de vista de los ingresos fiscales, había una racionalidad en la gestión del Ministro Reyes. Habían caído los ingresos aduaneros debido al bloqueo español de Valparaíso y el conflicto exigió la urgente compra de armamentos, de modo que los créditos eran una solución para compensar estas fluctuaciones. Más adelante sería posible cancelar esa deuda, cuando mejoraran las condiciones económicas, estabilizándose así la situación fiscal. Entretanto,

Gráfico 4.5
Ingresos fiscales tributarios y no tributarios 1850-1879
Millones de pesos ($.000.000) de cada año



Fuente: Dirección Jeneral de Contabilidad, *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914*, London, Spostiswode, 1915, pp. 21-27.

Historia-MacClure 09-8.indd 364 09-08-12 16:50

la amplia oferta de crédito en el mercado financiero europeo hacía viable y estimulaba una gestión como la del Ministro Reyes, tal cual ocurrió en otros países latinoamericanos[118].

El recurso al crédito también ejercía un efecto desde el punto de vista del gasto público, pues al tratarse de un dinero más caro, debía utilizarse en objetivos prioritarios, lo que tuvo consecuencias sobre los gastos sociales.

Hasta principios de la década de 1860, el endeudamiento permitió financiar la construcción de los ferrocarriles y otras inversiones en infraestructura. Pero desde mediados de esa década y en especial bajo el impulso del Ministro Reyes, el endeudamiento fue bastante superior a la inversión en ferrocarriles y mayor también que la suma de todas las inversiones en infraestructura, de acuerdo con los datos que hemos obtenido y que fueron presentados anteriormente en el Gráfico 4.3 *Composición de la inversión en infraestructura 1850-1879*[119]. Por lo tanto, al menos una parte de los recursos extraordinarios fueron destinados a financiar el gasto corriente desde mediados de la década de 1860. Los recursos provenientes del endeudamiento contribuyeron a la expansión del gasto corriente, pues este creció fuertemente desde la mitad de los años 60, según se puede apreciar en el anterior Gráfico 4.2 *Gasto fiscal total e inversión en infraestructura 1850-1879*. El recurso al endeudamiento en lugar de mayores impuestos para financiar el gasto público corriente, exigía un servicio a la deuda y hacía depender los gastos del acceso a nuevos créditos.

La posibilidad de un incremento importante de los gastos sociales se veía restringida debido a la dependencia, al menos parcial, del gasto público respecto del dinero más caro proveniente del endeudamiento. Los gastos sociales competían con otros usos de los recursos fiscales escasos debido al crecimiento general de la actividad del Estado. En esa competencia respecto del uso de los recursos, se procuraba destinar el dinero más caro procedente del endeudamiento a los objetivos públicos considerados de mayor rentabilidad y más beneficiosos. Entre los objetivos a los cuales destinar esos recursos, los gastos sociales eran menos valorados.

Historia-MacClure 09-8.indd 365 09-08-12 16:50

Solamente una ampliación de las fuentes de financiamiento fiscal podía modificar esa situación.

La oportunidad de un aumento de los ingresos corrientes del Estado, a través del establecimiento de un impuesto a los ingresos, resurgió nuevamente en el discurso gubernamental cuando Melchor Concha y Toro fue designado Ministro de Hacienda por el Presidente José Joaquín Pérez en reemplazo de Alejandro Reyes, en 1869. Concha y Toro declaró que "no vacilaría en declarar que el mejor medio para nivelar de un modo permanente los gastos con los recursos, sería el establecimiento de una contribución sobre la renta cuyo monto variara anualmente, fijándola el Congreso en proporción a los gastos autorizados"[120]. En todo caso, ese impuesto a los ingresos no implicaría la abolición de impuestos existentes como las tarifas aduaneras, es decir, no se trataba de crear un "vacío", sino de mejorar progresivamente el sistema tributario. Su razonamiento era pragmático: los derechos de exportación representaban un ingreso fiscal que no podía suprimirse, según argumentó. En definitiva, Concha y Toro aspiraba a aumentar los ingresos tributarios, fortaleciendo con ello la capacidad de acción del Estado.

Sin embargo, si su visión sobre el impuesto a la renta no tuvo mayor impulso y no llegó más allá de un análisis de posibilidades, fue porque el propio Concha y Toro declaró que ese no era el momento oportuno para plantear el establecimiento de un impuesto a los ingresos. Sostuvo que para hacerlo se requería evitar la natural resistencia de los contribuyentes, dando garantías de permanencia y estabilidad, lo que era imposible en un gobierno cuyo período estaba próximo a expirar. Posteriormente se criticó que esa declaración fue equivocada, pues el impuesto no podía afectar a un gobierno determinado[121]. Más allá de eso, existe evidencia de que gobiernos próximos a finalizar su período pueden impulsar cambios importantes precisamente porque sus autoridades no aparecen con un interés directo en las políticas por adoptar. Dichas políticas, por su parte, podrían beneficiar de modo indeterminado a otros actores políticos en competencia por el poder, los cuales podrían interesarse en introducir las reformas en su propio beneficio.

Historia-MacClure 09-8.indd 366 09-08-12 16:50

¿Qué indujo al Ministro de Hacienda y al gobierno a retraerse? Concha y Toro se había incorporado al gobierno en medio de una crisis política provocada por la acusación constitucional a la Corte Suprema presidida por el ex Presidente de la República Manuel Montt. El gabinete dirigido por el Ministro del Interior Miguel Luis Amunátegui se había comprometido a disminuir la tensión, de modo que incluir en la agenda un tema conflictivo como el impuesto a la renta habría sido contradictorio con el objetivo político buscado. Por otro lado, en los próximos meses se realizarían elecciones parlamentarias que Amunátegui no deseaba que se contaminaran con decisiones políticas que pudieran favorecer a los competidores, como podría serlo el impulso de un impuesto a los ingresos. Esta hipótesis se sustenta en un hecho paralelo relativo al conflicto con España. Amunátegui comunicó al embajador de Estados Unidos que el gobierno estaba decidido a asistir a una conferencia en Washington para negociar un acuerdo pacífico con España, pero que no lo comunicaría públicamente porque ello "dañaría gravemente al partido de gobierno" en las elecciones de marzo 1870[122]. Es decir, los cálculos electorales podrían haber amarrado de manos al Ministro Concha y Toro.

Cualquiera sea la explicación específica, estas hipótesis permiten indicar que el proceso político-electoral tuvo una dinámica propia con incidencia en las decisiones sobre el establecimiento de un impuesto a los ingresos. Lo principal era la mantención del bloque centrista en el poder, la fusión liberal-conservadora. Así, las decisiones sobre la diversificación y ampliación de los ingresos tributarios difícilmente pueden encasillarse exclusivamente en términos de intereses económicos particulares, los que no permiten dar cuenta plenamente de los factores que impidieron una salida como la propuesta por el Ministro Concha y Toro. Una salida de la que dependía la posibilidad de generar recursos para el financiamiento del gasto público y ampliar la acción del Estado en el ámbito social.

Desde ese punto de vista pueden ser consideradas innovadoras las propuestas sobre un impuesto a los ingresos planteadas por

Historia-MacClure 09-8.indd 367 09-08-12 16:50

autoridades del gobierno de José Joaquín Pérez. Además fueron una innovación en varios otros sentidos. El proyecto presentado por Concha y Toro y otros parlamentarios en 1866, con el apoyo del gobierno, implicaba un cambio en la estructura tributaria al menos en el corto plazo, pues la recaudación se acercaría a los ingresos fiscales generados por las tarifas aduaneras. Las propuestas de impuestos a los ingresos representaban también un cambio respecto de las estructuras tributarias de los países latinoamericanos en esa época, sustentadas principalmente en impuestos a la importación y exportación. Se trataba de una innovación también porque se postulaba una alternativa tributaria en un mundo donde predominaba el liberalismo, pero no había un único modelo tributario liberal, sino que los sistemas de los países económicamente más poderosos se fundaban en algunos casos sobre la propiedad agrícola, en otros en las tarifas aduaneras y en algunos casos en impuestos a los ingresos. Las propias recomendaciones de Courcelle-Seneuil, que se incorporaron a la discusión en el naciente campo disciplinario de la economía, fueron consejos de un asesor en cuyo país no tenía cabida un impuesto a los ingresos, como tampoco la tenía en Francia su proyecto sobre los bancos aplicado en Chile. En cambio en Estados Unidos y en Inglaterra, donde los conflictos bélicos habían originado el establecimiento de impuestos a los ingresos, estos continuaban vigentes en los años de paz durante los que surgió el proyecto tributario chileno.

La postergación de esa propuesta innovadora favoreció los intereses inmediatos de quienes desarrollaban actividades no tributables como los negocios financieros y comerciales de mayor tamaño, así como los relacionados con propiedades urbanas, es decir, sectores en los cuales se concentraba una parte importante del progreso económico de la época. Pero como hemos visto, la propuesta surgió desde el interior de la propia clase dominante y de personalidades como Melchor Concha y Toro, vinculado a esos mismos sectores.

Varios procesos fueron determinantes en lo ocurrido con las propuestas de diversificación y ampliación de los ingresos tributa-

Historia-MacClure 09-8.indd 368 09-08-12 16:50

rios. Entre ellos, el clima nacionalista generado por el conflicto con España, el surgimiento de la economía como un campo especializado, el centrismo de los liberales y la dinámica político-electoral a lo cual se subordinaban alternativas de políticas, la oferta de un mecanismo de endeudamiento que ofrecía una salida aparentemente fácil. Diversos actores jugaron un rol en esos procesos y fueron responsables de las negociaciones que tuvieron como desenlace el fracaso de la iniciativa sobre un impuesto a los ingresos.

En las negociaciones políticas, a favor de la iniciativa jugaron la legitimidad de un tributo para hacer frente a la guerra con España, la simplicidad y viabilidad del mecanismo de recaudación del impuesto, semejante al ya aplicado respecto del impuesto agrícola, así como su inclusión como un tema de razonamiento y análisis en el incipiente campo de la "ciencia económica". Pero durante las negociaciones operó en su contra la posibilidad de acceder al endeudamiento externo, una transacción que ofrecía una solución fácil a las necesidades de recursos fiscales y que no afectaría los ingresos de los más poderosos. Sin embargo, la política adoptada se vería enfrentada a la realidad en los años siguientes.

Auge y crisis

Después del conflicto con España, Chile experimentó un crecimiento económico derivado del incremento de las exportaciones agrícolas, cupríferas y de plata. El auge del clima económico se vio estimulado por el inicio de la explotación del mineral de plata de Caracoles y del salitre de Antofagasta, por parte de empresarios mineros chilenos en territorio boliviano[123].

Los mayores recursos provenientes de las exportaciones hicieron posible un aumento de las importaciones y consiguientemente de los recursos recaudados por las tarifas aduaneras. El auge económico generó mayor demanda de bienes y servicios por parte de los más afortunados, aumentando el empleo y el consumo en general,

Historia-MacClure 09-8.indd 369 09-08-12 16:50

todo lo cual incidió en el crecimiento de las importaciones y de los ingresos fiscales provenientes de ellas. Con la masificación de los bienes importados, las tarifas aduaneras tomaron un aspecto visible de impuesto regresivo al consumo, según se editorializó en el principal periódico del país: "¿Cuál es la igualdad del impuesto que se levanta sobre los consumos? […]. Su mejor fuente está en los consumos más generalizados: es decir, en los consumos de la pequeña fortuna, del trabajo, de la pobreza, de la miseria"[124]. Además, la recaudación del impuesto agrícola se incrementó como producto de un reavalúo de las propiedades y del aumento del monto que se pagaba por estas, lo cual fue efectuado a pesar de la oposición de la Sociedad Nacional de Agricultura y de agricultores de diversas provincias[125]. Así, los ingresos tributarios crecieron notablemente a partir de 1867, a lo cual se sumaron los recursos provenientes del endeudamiento estatal. Todo esto se aprecia en los anteriores Gráficos 4.1 y 4.5, *Ingresos tributarios 1850 a 1879* e *Ingresos fiscales tributarios y no tributarios 1850-1879*.

Gracias a los mayores ingresos fiscales, la actividad del Estado se expandió considerablemente y con ello creció fuertemente el gasto fiscal, como se advierte anteriormente en el Gráfico 4.2 *Gasto fiscal total e inversión en infraestructura 1850-1879*.

Continuó siendo importante la inversión en infraestructura, principalmente en la construcción del ferrocarril hacia el sur del país y los ramales a San Felipe y Los Andes[126]. Esas inversiones ferroviarias fueron realizadas con recursos aportados por el Estado, a diferencia de otros países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, donde los ferrocarriles se expandieron con un mayor grado de participación directa de inversionistas privados durante las décadas de 1860 y 1870, aunque con incentivos públicos; en Brasil, el gobierno central garantizó la rentabilidad de las inversiones privadas[127]. Pero respecto de principios de la década de 1860, disminuyó la importancia de la inversión ferroviaria y con ella de la inversión en infraestructura en general, en comparación al gasto total, después del conflicto con España y hasta fines de la década de 1870, como se aprecia en el Gráfico 4.2 *Gasto fiscal total e inversión*

Historia-MacClure 09-8.indd 370 09-08-12 16:50

en infraestructura 1850-1879. Incluso la elevada inversión en armamento en la primera mitad de la década de 1870, principalmente buques de guerra, no incidió en una inversión total en infraestructura tan fuerte en comparación a los gastos fiscales corrientes, como a inicios de la década anterior.

Aunque el Estado continuó destinando recursos elevados a los ferrocarriles y otras inversiones públicas en infraestructura, el aumento del gasto corriente fue el principal determinante del crecimiento del gasto fiscal desde la segunda mitad de la década de 1860 hasta el fin de la siguiente[128]. De este modo, las inversiones en infraestructura empezaron a ser menos competitivas con otros usos de los recursos fiscales, como los gastos sociales.

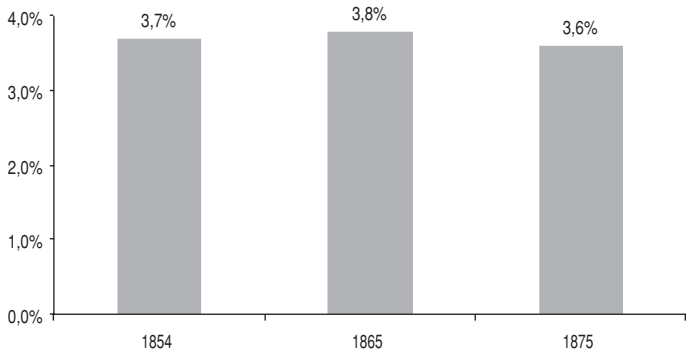
Crecieron los gastos generales de funcionamiento de un Estado en expansión, mientras lo ocurrido con los gastos sociales tuvo una doble cara. Por un lado, el gasto del gobierno central en salud y educación primaria se mantuvo como una proporción bastante estable y baja del gasto fiscal, de solamente entre un 3,8% y un 3,6%, a lo largo de los años estudiados, con una leve declinación en 1875, como se aprecia en el Gráfico 4.6 *Gasto corriente del gobierno central en salud y educación primaria: 1854, 1865 y 1875*, de acuerdo con los datos de gasto efectivo que hemos obtenido[129]. Esto indica un bajo peso asignado a la salud y la educación primaria por parte de las autoridades, de un modo relativamente constante.

Por otro lado, junto al crecimiento del gasto fiscal total en términos reales, especialmente desde la mitad de la década de 1860 hasta mediados de los años 70, hubo también un incremento del gasto corriente –excluyendo inversiones en infraestructura– del gobierno central en salud y educación primaria. Es decir, en valores absolutos, a lo largo de los años se fue gastando cada vez más en salud y educación primaria, a pesar de que se mantuvo su baja proporción en relación con el resto de los gastos del gobierno central.

Cabe destacar que las inversiones del gobierno central en infraestructura de salud y educación fueron mínimas, con algunas excepciones como la construcción del hospital San Vicente de Paul en Santiago. Tampoco se destinaron recursos gubernamentales a

Historia-MacClure 09-8.indd 371 09-08-12 16:50

Gráfico 4.6
Gasto corriente del gobierno central en salud y educación primaria: 1854, 1865 y 1875
% del gasto fiscal total de cada año



Fuente: Cuentas de las entradas y gastos fiscales, 1854, 1865 y 1875.

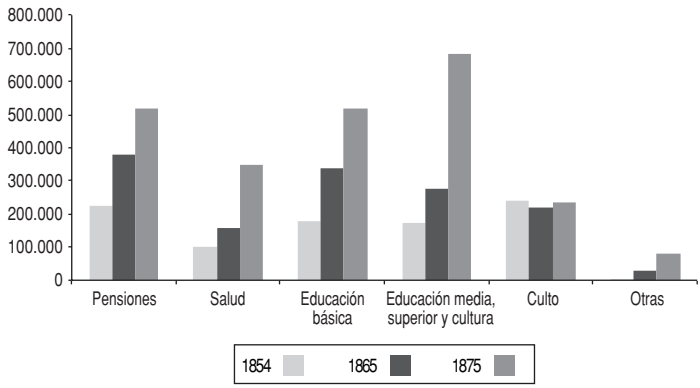
obras de infraestructura destinadas a mejorar las condiciones sanitarias, exceptuando algunas iniciativas menores en Valparaíso.

En cuanto a los gastos corrientes en salud y en educación primaria, los montos gastados crecieron en los años analizados, considerando su valor en moneda constante, como se aprecia en el próximo Gráfico 4.7 *Gasto corriente del gobierno central en políticas sociales, de culto y otras: 1854, 1865 y 1875*. Sin embargo, el gasto real en pensiones fue siempre más elevado que el de educación primaria y el de salud. El gasto en educación media, educación superior y cultura, fue inferior al de educación primaria en 1854 y en 1865, pero se elevó aceleradamente en la década siguiente y alcanzó preeminencia sobre los demás tipos de gastos observados. Por último, hacia 1875 alcanzaron cierta presencia otros gastos, en colonización, indígenas, discapacidad y habitabilidad.

Por un lado, el crecimiento del gasto efectivo en salud y en educación primaria indica una constante expansión de la actividad del Estado central en esos ámbitos. Por otro lado, se aprecia la preeminencia de gastos orientados a sectores altos y medios, en pensiones,

Historia-MacClure 09-8.indd 372 09-08-12 16:50

GRÁFICO 4.7
Gasto corriente del gobierno central en políticas sociales, de culto y otras: 1854, 1865 y 1875
En pesos de 1879



Fuente: *Cuentas de las entradas y gastos fiscales*, 1854, 1865 y 1875.
Nota: Actualización de pesos de cada año a pesos de 1879 según Gert Wagner, José Jofré, Rolf Lüders. *Economía chilena 1810-1995. Cuentas fiscales.* Instituto de Economía, Universidad Católica, Documento de Trabajo, N° 198, Santiago, diciembre 2000, p. 122.

educación media, educación superior e iniciativas culturales. La intervención del gobierno central en beneficio de los sectores altos y medios se intensificó hacia los años 70, aumentando el gasto fiscal en educación media, educación superior y cultura.

Hacia la década de 1870, el incremento del gasto efectivo en educación pública primaria obedeció a un paulatino crecimiento del número de escuelas y alumnos, quienes aumentaron moderadamente en proporción a la población del país en edad escolar. El gasto efectivo por alumno se incrementó entre 1854 y 1865, pero se mantuvo estable entre este año y 1875, lo cual indica que las condiciones materiales de la educación pública primaria no mejoraron en esa última década[130]. Además, el incremento del gasto fiscal en educación primaria se debió a que los municipios disminuyeron su sostenimiento a estos establecimientos con recursos propios, los cuales fueron canalizados hacia otros fines, sustituyéndose por fondos del gobierno central[131].

Historia-MacClure 09-8.indd 373 09-08-12 16:50

En comparación a la educación primaria, el gasto en educación media, educación superior y cultura, experimentó un fuerte aumento entre 1865 y 1875, de acuerdo a nuestras cifras, siendo los liceos el principal destino de ese gasto, como se aprecia en el siguiente Gráfico 4.7. Su espectacular incremento en comparación al gasto en educación primaria, confirma lo que observamos en el capítulo anterior sobre educación. Contando con su control sobre el gobierno central y el destino del gasto fiscal, las elites estaban en una posición aventajada para mantener y acrecentar en el tiempo el estatus socioeconómico de los estratos altos y medios, acentuando la diferenciación que ofrecía el incremento del gasto público en educación media y superior, especialmente a través de los liceos en las ciudades de provincias, mientras el resto de la sociedad asumía el costo de una limitada cobertura de la educación primaria.

El gasto en salud experimentó un crecimiento más acelerado que el de educación primaria entre 1865 y 1875, según el Gráfico 4.7, debido principalmente a que se duplicó el número de localidades cuyos hospitales y dispensarías fueron apoyadas con recursos del gobierno central, a lo cual se agregó un fuerte gasto fiscal en el hospital San Vicente de Paul de Santiago.

El relativamente elevado gasto corriente del gobierno en pensiones, según se puede advertir en el Gráfico 4.7, se focalizó en un sector restringido de la población. En 1875, un tercio del gasto en pensiones se destinó a oficiales retirados del ejército, monto seguido por los montepíos a viudas del ejército, jubilaciones de empleados de aduanas, de jueces retirados y de otros funcionarios públicos; el gasto en el pago a oficiales retirados aumentó notoriamente en comparación a una década atrás[132]. La importancia del gasto en pensiones y su incremento, ilustra el paulatino crecimiento de los gastos generales de funcionamiento del Estado y muestra también una escasa focalización de los recursos públicos en los sectores sociales más postergados. En términos de cobertura, las pensiones abarcaron en 1875 a 1.063 personas, una cantidad pequeña en comparación a la amplia población atendida por las escuelas y la salud pública.

Historia-MacClure 09-8.indd 374 09-08-12 16:50

Mientras los gastos sociales indicados crecieron, se mantuvo estable el monto destinado al culto religioso, de acuerdo a lo que se aprecia en el Gráfico 4.7, ajustándose principalmente los recursos fiscales gastados en el funcionamiento de la jerarquía eclesiástica y el sostenimiento de la actividad religiosa en lugares alejados.

Gastos sociales como los de educación primaria y salud competían con gastos necesarios para el funcionamiento del aparato estatal y detrás de los cuales había intereses y grupos de estratos altos o medios con fuerte poder de presión, como oficiales del ejército, jueces y funcionarios de aduanas, según se evidenciaba en la composición de las pensiones. El gasto en educación primaria si bien aumentó, tuvo un crecimiento por debajo de la educación secundaria, de la cual se beneficiaban sectores altos y medios.

Los recursos fiscales estaban comprometidos en la expansión de un gasto de funcionamiento general del Estado que en su mayor parte beneficiaba a intereses nacionales y estratos que no incluían de modo importante a los más postergados. Un eventual incremento de los gastos sociales se podría haber visto favorecido por un aumento de los recursos tributarios. Sin embargo, ello no era objeto de interés para las clases privilegiadas chilenas, cuya atención estaba puesta, de acuerdo con el barón Horace Rumbold, embajador de Inglaterra en Chile, en el clima de bonanza económica, las elecciones, los cambios en el sistema electoral y las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Según recomendó el embajador, "cuando esas emociones se hayan calmado" deberían poner atención a "la modificación completa de su sistema de impuestos hoy en día atrasado. Solo actuando así podrían ellos esperar aumentar sus ingresos y mejorar al mismo tiempo la condición de todas las clases de la población"[133].

Con el auge económico, el clima ideológico predominante no era favorable al cambio en el atrasado sistema de impuestos, según lo recomendado por el embajador británico. El enriquecimiento de los más afortunados y su rápida movilidad social ascendente, se manifestaba en consumos suntuosos y en nuevas construcciones surgidas en la ciudad[134]. En ese caldo de cultivo, un

Historia-MacClure 09-8.indd 375 09-08-12 16:50

individualismo económico formaba parte cada vez más central de la ideología liberal hegemónica en la clase dominante y los tributos aparecían como antítesis de esa ideología. Así lo testimonió Justo Arteaga, director del influyente periódico *El ferrocarril*, quien desde una postura de resistencia a todo impuesto, sostuvo que solo le parecían justificables los tributos que constituyeran una retribución de un servicio recibido a las personas, por ejemplo, el pago de una entrada por asistir a una presentación artística en el cerro Santa Lucía de Santiago. El Intendente Benjamín Vicuña Mackenna calificó esa posición como una expresión de "egoísmo" que "ahonda día por día el mal tradicional que aflige a la república", impidiendo un "aumento de vitalidad, sea para la nación, sea para la comunidad"[135]. La opinión expresada por Justo Arteaga acerca de los impuestos distaba también de las tesis sustentadas quince años atrás por Courcelle-Seneuil en el campo de la "ciencia económica". Según el economista francés, los servicios públicos constituían bienes colectivos no apropiables y sobre todo, los impuestos permitían el funcionamiento de una sociedad que constituía un ente superior a los individuos integrantes de ella.

En medio del auge y el consiguiente bienestar experimentado especialmente por los más afortunados, en el mundo político se había sepultado una idea de reforma del sistema tributario, pero un cambio de clima estaba por venir con la crisis económica y ese vuelco abriría oportunidades para asumir lo recomendado por el embajador británico.

El estallido de la crisis económica internacional en 1873 en los países capitalistas más avanzados produjo una disminución de su actividad económica, entrando en una recesión de varios años de duración[136]. Cayeron los precios de productos industriales y de materias primas, lo que repercutió en los países económicamente periféricos donde la crisis se vio agudizada por su alta concentración en exportaciones de productos primarios. En América Latina y otros países, la baja de los precios de los productos primarios exportados redujo los ingresos externos de las economías. Esto forzó una contracción de las importaciones y provocó una disminución

Historia-MacClure 09-8.indd 376 09-08-12 16:50

de los ingresos fiscales, que en todos los países latinoamericanos dependían de las tarifas sobre el comercio exterior. Al desencadenarse la crisis, Perú y los países más pequeños de la región se vieron afectados con mayor intensidad, mientras las economías de Argentina, Brasil y Chile resistieron mejor los *shocks* externos. Pero decayeron los principales productos de exportación chilenos el cobre, la plata y el trigo, transmitiéndose la recesión al resto de la economía, con lo cual se vieron afectadas las entradas fiscales a partir de 1876.

Más allá de la economía real, Chile como los demás países latinoamericanos, grandes y chicos, experimentaron un verdadero *boom* de préstamos tomados por los gobiernos en los distritos financieros de Londres y París, recursos que se vieron restringidos por la crisis internacional de 1873[137]. Ahora era necesario pagar la deuda externa contraída, sin suficientes nuevos recursos para cancelarla. La volatilidad del sector externo sumada a las débiles regulaciones financieras chilenas y la ausencia de un banco central o al menos un prestamista institucional de respaldo, dificultaba reducir el impacto de la crisis.

Debido a la estrecha integración de la economía chilena a los mercados internacionales, la recesión en los países noratlánticos terminó por afectar fuertemente las finanzas fiscales. En 1876 los ingresos corrientes fiscales, provenientes de los derechos aduaneros y otros ingresos tributarios, empezaron a decaer, como se aprecia en el anterior Gráfico 4.5 *Ingresos fiscales tributarios y no tributarios 1850-1879*. Frente a ello, el gobierno disminuyó el gasto, restringiendo las inversiones en infraestructura, como se observa al inicio de este capítulo en el Gráfico 4.2 *Gasto fiscal total e inversión en infraestructura 1850-1879*. Gastos sociales como los de educación primaria, también pasaron a ser candidatos a los recortes de desembolsos públicos.

Los efectos sociales de la crisis económica se hicieron sentir. El desempleo aumentó, los precios internos subieron, el hambre golpeó a los más pobres y las malas cosechas agrícolas agravaron la situación[138].

Historia-MacClure 09-8.indd 377 09-08-12 16:50

La caída de la economía real era ya un hecho, acarreando consecuencias sociales y políticas, pero había otra amenaza pendiente: una crisis financiera. La *debâcle* era una posibilidad cierta desde que Perú, el país con mayor deuda extranjera en América Latina, se declaró en bancarrota en 1875, después de la caída del precio internacional del guano, suspendiendo sus pagos al año siguiente y entrando en una profunda depresión económica. La decisión de Perú de cesar sus pagos de la deuda externa, aumentó las desconfianzas del mundo financiero británico y europeo respecto de las economías de los países latinoamericanos[139].

En París, Jean Gustave Courcelle-Seneuil publicó un artículo sobre la situación económica chilena en la internacionalmente prestigiosa revista *Journal des economistes*, a fines de 1876. El economista francés había asesorado al gobierno chileno en negociaciones de créditos en el mercado londinense y conocía bien la sensibilidad de las casas bancarias ante la capacidad de pago de los países deudores. Su artículo en el *Journal* asumía como un hecho efectivo la crisis económica en Chile, atribuyéndola a las malas cosechas, la baja en el precio internacional de la plata y la necesidad del gobierno de comprar en el mercado letras de cambio para pagar los intereses de la deuda en Londres. Sin embargo, diagnosticaba la crisis como algo ya pasado y en vías de superación, asegurando que "a pesar de lo aguda que ella fue, solo tendrá una existencia pasajera"[140].

El artículo de Courcelle-Seneuil era especialmente oportuno, porque para devolver el valor nominal de los préstamos contraídos y los intereses, además de mantener el equilibrio entre ingresos y gastos públicos, la situación fiscal chilena era poco auspiciosa y el refinanciamiento de la deuda a través de nuevos créditos aparecía como una tabla de salvación. Para continuar teniendo acceso a recursos financieros en los mercados internacionales, en condiciones aceptables para el país, era indispensable mantener la confianza de los inversionistas extranjeros en la economía chilena.

Pero en los mismos días en que Courcelle-Seneuil escribía su artículo, los financistas ingleses estaban alertas frente a las dificultades

Historia-MacClure 09-8.indd 378 09-08-12 16:50

de la banca chilena. Uno de ellos, accionista del Banco Nacional, el principal banco chileno, advirtió privadamente en el mundo de los negocios británico que "el problema que más nos preocupa es el estado de la banca, especialmente el del Banco Nacional de Chile, pues puede afectar las relaciones comerciales exteriores del país […] siempre tuvimos la impresión que las emisiones del banco estaban aseguradas en metálico en forma definitiva y amplia. Ahora encontramos que no es así. Todo el oro se ha ido, también algo de la plata […]"[141].

La política de ocultar los problemas ayudó a postergar la agudización de la crisis, pero en 1877-1878, la caída de los precios de los productos exportados y la crisis económica generalizada, hizo decrecer los ingresos tributarios a su nivel más bajo desde principios de la década, como se aprecia en el anterior Gráfico 4.5 *Ingresos fiscales tributarios y no tributarios 1850-1879*. El gobierno central necesitaba contar con recursos crediticios para su funcionamiento.

En junio de 1878, el déficit fiscal llevó al gobierno a contraer un préstamo con los bancos del país, a cambio del cual estos fueron autorizados a emitir billetes por cuatro veces el monto prestado. Se hizo visible la carencia de reservas metálicas de los bancos y un mes después, Melchor Concha y Toro, presidente del Banco Nacional, quien al mismo tiempo presidía la Cámara de Diputados, recomendó al Presidente de la República Aníbal Pinto la inconvertibilidad de los billetes emitidos por los bancos. Esto fue sometido por el gobierno a la consideración de la Cámara de Diputados y el Senado, que en sesiones urgentes y secretas aprobaron la medida. Así, frente a la carencia de reservas metálicas en los bancos, estos desplegaron el poder político y económico necesario para obtener el apoyo del Estado cuyo funcionamiento dependía de los créditos. Con el estallido de esta crisis y su frágil solución, cayó el valor de los bonos del gobierno chileno en Inglaterra y la recesión económica del país tocó fondo.

Entretanto, buscando un salvavidas, el gobierno del Presidente Pinto elaboró un proyecto de un nuevo impuesto a principios de 1878, que afectaría a sectores que hasta entonces no tributaban

Historia-MacClure 09-8.indd 379 09-08-12 16:50

o pagaban tributos muy bajos. En una línea similar, el Presidente Pinto recibió a través del escritor y embajador en Francia, Alberto Blest Gana, una propuesta del economista Courcelle-Seneuil recomendando gravar a los "bancos", los "monopolios" y los "capitalistas", para que el Estado pudiera "salir de apuros"[142]. De acuerdo con Blest, esos sectores se encontraban hasta entonces libres de impuestos. En los meses siguientes no hubo otra iniciativa efectiva tendiente a acrecentar los recursos fiscales. Se trataba de un impuesto a los ingresos, una reformulación de los proyectos abortados años atrás, que fue presentada al Congreso por el Ministro de Hacienda Augusto Matte[143].

El embajador Alberto Blest Gana, quien estaba en contacto con financistas franceses e ingleses, escribió al Presidente Pinto que si llegara a votarse favorablemente el nuevo impuesto a los ingresos en el Congreso, este podría ser utilizado "como garantía" para un nuevo préstamo extranjero al gobierno[144]. Esto abría una luz de esperanza en los días de la crisis de los bancos chilenos y de la declaración de inconvertibilidad de sus billetes. Si esa disposición de los banqueros podía contribuir a refinanciar la deuda fiscal, se trataba de una buena razón para insistir en la aprobación de la propuesta de impuesto por parte del Congreso.

Avanzando hacia resolver la angustiosa situación de las finanzas públicas, la proposición de impuesto a los ingresos empezó a ser debatida por la Cámara de Diputados algunos días después del estallido de la crisis financiera y fiscal[145]. Lamentablemente para las urgentes necesidades de financiamiento gubernamental, el proyecto entró en una vorágine de informes de comisiones legislativas, sesiones tortuosas, postergaciones, discusiones de temas menores, votaciones de rechazo y nuevas propuestas gubernamentales, conflictos formales entre el Senado y la Cámara de Diputados; maniobras parlamentarias de diverso tipo.

En líneas centrales, el impuesto a los ingresos constituía un nuevo intento de innovar en la forma de financiar el Estado, pero afectaba múltiples intereses. Las innovaciones tributarias desarrolladas en Inglaterra y otros países noratlánticos generaban resistencias, de

Historia-MacClure 09-8.indd 380 09-08-12 16:50

modo que su transferencia al país era discutible y difícil de aplicar unánimemente. De modo análogo, ideas y soluciones tradicionales como el sistema de acequias urbanas, parecían más fáciles de seguir en esos mismos años, que nuevas propuestas ingenieriles transferidas desde países noratlánticos. En contraste, las innovaciones resultantes de conocimientos transferidos desde esos países fueron importantes en la medicina, aunque menores sus beneficios sociales. El propio Courcelle-Seneuil había recalcado en sus cursos en la Universidad la dificultad política y social de una reforma del sistema tributario tradicional, al mostrar con cierta ambivalencia las ventajas de un impuesto a los ingresos, de acuerdo con lo que examinamos en páginas anteriores. Sin embargo, gravar ingresos como los financieros constituía una innovación indispensable frente a la crisis económica, según su recomendación a través del embajador Alberto Blest Gana.

Se trataba de un cambio considerado por parte de algunos como necesario más allá de intereses particulares y el propio Ministro de Hacienda, el banquero Augusto Matte, tomó el liderazgo de la corriente de pensamiento económico sobre esa reforma del sistema tributario, de la cual también formaban parte el Presidente de la Cámara de Diputados, Melchor Concha y Toro, y el Vicepresidente del Senado, Alejandro Reyes. Fundamentó su proyecto en que "aunque como ideal este género de tributos es lo más perfecto que ha alcanzado la ciencia económica, no obstante las imperfecciones provenientes de su aplicación destruyen en gran parte sus ventajas"[146]. Para superar los problemas de su "aplicación" práctica, el Ministro Matte señaló que en lugar de un impuesto único como en Inglaterra y Prusia, debían aplicarse varios impuestos diferentes, cada uno con una modalidad apropiada de recaudación. Por ello, el proyecto de impuesto sobre la renta presentado al Congreso por el Ministro, consistía en un conjunto de impuestos sobre distintos tipos de ingresos, que no se sumaban para formar el ingreso total de una persona, ni daban lugar a la recaudación de un único impuesto.

Uno de los principales componentes del impuesto sobre la renta era un impuesto a la propiedad urbana. El Ministro de Hacienda

Historia-MacClure 09-8.indd 381 09-08-12 16:50

declaró justo gravar un tipo de propiedad que hasta entonces estaba exenta de impuestos fiscales. Además, el Ministro Matte justificó el impuesto sobre la propiedad urbana en la "conveniencia de cortar el vuelo a las construcciones fastuosas e improductivas que arrebatan los capitales a la industria y al trabajo, y a los cuales se debe en no pequeña parte el malestar que aqueja al país […]". De este modo, el impuesto se orientaba hacia los signos visibles de la riqueza y la opulencia, tocando directamente a los propietarios de las mansiones construidas durante el auge económico.

El Ministro sostuvo que el método de comisiones avaluadoras de los ingresos aplicado en Prusia podría dar lugar a arbitrariedades, pero las propuso para establecer el valor de las propiedades urbanas. Estas comisiones estarían integradas en cada localidad por un ingeniero, agrimensor o experto, un empleado público y un vecino que figurara entre los mayores contribuyentes del impuesto municipal de "serenos y alumbrado". Sobre el valor de las propiedades urbanas determinado por las comisiones, se estimaría una renta del 7%, a la cual se aplicaría el impuesto.

Sin embargo, la Comisión de Hacienda del Senado observó que la propiedad urbana "[…] corre riesgos de incendios y terremotos; sufre deterioros que exigen constantes reparaciones […]", entre otras razones justificatorias para minimizar este componente del impuesto a los ingresos[147]. Luego de esas justificaciones se derivó en la eliminación del tributo a la propiedad urbana, durante las negociaciones parlamentarias.

Tampoco fue aceptada la elevación del impuesto agrícola, otro de los componentes del impuesto a los ingresos propuesto por el Ministro de Hacienda Augusto Matte, quien sostuvo que la tasa de tributación de este sector era demasiado baja considerando el monto de sus exportaciones.

El doble rol de Augusto Matte como Ministro de Hacienda y banquero, fue criticado por el senador Benjamín Vicuña Mackenna[148]. A pesar de ello, el Ministro propuso incluir a los bancos y sociedades anónimas en el proyecto de impuesto a los ingresos. Esto se mantuvo en el debate parlamentario, estableciéndose finalmente

Historia-MacClure 09-8.indd 382 09-08-12 16:50

que pagarían el impuesto en forma proporcional a su capital efectivo. Además, el tributo se aplicaría a los capitales invertidos en entidades financieras y a los créditos prestados por estas. Un rechazo a estos componentes del nuevo impuesto habría sido políticamente poco adecuado, en un momento en que la crisis económica afectaba al prestigio de los banqueros y capitalistas.

Uno de los puntos más debatidos fue el establecimiento de un impuesto a los sueldos de los empleados fiscales y particulares, propuesto inicialmente por el Ministro Matte. El Vicepresidente del Senado, Alejandro Reyes, quien desempeñó un papel activo en favor del proyecto gubernamental, insistió en que era necesario gravar esos sueldos porque representarían una parte importante de la recaudación total, entre un tercio y la mitad de ella. Una de las razones esgrimidas para rechazar el proyecto gubernamental, planteada fuertemente por el senador Manuel Montt, consistía en que primero se debía disminuir más el gasto público, ante lo cual en el debate parlamentario se afirmó que la rebaja de sueldos de los funcionarios era una forma de ahorro fiscal, un argumento a favor de la propuesta del gobierno[149]. En todo caso, quedarían exentas del impuesto las remuneraciones inferiores a 300 pesos en las provincias más prósperas y las menores a 200 pesos en el resto, de modo que el límite de quienes quedaban libres del impuesto era similar al propuesto en 1867.

A diferencia de diez años antes, el proyecto de impuesto a los ingresos no recaía sobre los artesanos, quienes constituían parte importante de los ocupados en las áreas urbanas. Ante la crisis económica, artesanos y empresarios industriales se agruparon en Santiago y la mayoría de las ciudades, solicitando tarifas aduaneras "protectoras" para la "industria nacional"[150]. Una mayor carga tributaria habría agravado su situación y provocado su reacción en contra. La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados propuso elevar el impuesto a las patentes, que afectaba a artesanos, comerciantes y profesionales, pero ello quedó excluido en la discusión posterior[151].

Mientras se desarrollaba el debate parlamentario sobre el nuevo impuesto a los ingresos, la situación de las finanzas públicas era

Historia-MacClure 09-8.indd 383 09-08-12 16:50

apremiante. El Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Miguel Luis Amunátegui, activo promotor de la expansión de la educación primaria décadas atrás, declaró que se había visto obligado a clausurar algunas escuelas públicas debido a la falta de recursos. En la época, era más fácil eliminar escuelas que otros gastos públicos. Con la crisis económica se hacían realidad los negros augurios planteados por el propio Amunátegui durante la discusión sobre el impuesto especial para la educación primaria dos décadas atrás, acerca de la vulnerabilidad del gasto en educación primaria si se le mantenía subordinado a los vaivenes de los presupuestos públicos generales, en lugar de asegurar el financiamiento de su expansión con un nuevo tributo.

El Presidente Aníbal Pinto, por su parte, anotó en sus apuntes personales, que "[…] la maldita pobreza del erario […] ha sido para mí un grillete que me ha esclavizado", lamentándose de la insuficiencia de las fuerzas policiales debido a la falta de recursos, a consecuencia de lo cual fueron desbordadas por una manifestación callejera nacionalista y antigubernamental de la "plebe", poniendo "en peligro" a Santiago durante dos noches[152]. "No se puede gobernar, uno es esclavo de todo el mundo, cuando se vive como he vivido el tiempo que llevo de administración. Después de efectuado algún empréstito respiramos por algunos meses, pero pasado cierto tiempo, principian los apuros. Llega el momento de remitir fondos a Europa para el pago de intereses de nuestra deuda, se acerca el primero de cada mes y nos encontramos sin que haya en tesorería con qué hacer los gastos, y en necesidad de pedir prestado a este o al otro banquero". Frente a ello, el Presidente Pinto se quejó amargamente de los parlamentarios: "Lejos de encontrar cooperación en el Congreso para salir de esta difícil situación, he encontrado todos los tropiezos imaginables. Imposible imaginar un cuerpo más destituido de patriotismo, de miras elevadas, de espíritu práctico que la actual Cámara de Diputados; dividida en cinco o seis circulitos, para los cuales la patria es la *côterie* en que viven, con un contingente considerable de charlatanes y vanidosos, es imposible que un cuerpo deliberativo pueda hacer algo de provechoso".

Historia-MacClure 09-8.indd 384 09-08-12 16:50

Lo que experimentaba el gobierno de Aníbal Pinto en su relación con el Congreso, era una agudización del proceso de debilitamiento del poder presidencial en beneficio del parlamentarismo[153]. Este proceso de fondo en el juego político chileno, era promovido por los círculos de parlamentarios mencionados por Pinto, en una época en que los intereses económicos privados se entremezclaban con los cargos públicos. Quienes estaban fuera del gobierno se oponían a los intentos de aumentar el poder gubernamental, mientras estuvieran marginados de los cargos y los beneficios asociados al poder central. En consecuencia, se oponían a una diversificación y ampliación de los ingresos tributarios. El debate sobre el impuesto a los ingresos era parte de ese proceso, además de verse influenciado por los intereses particulares que serían afectados con el tributo. Afortunadamente para el Presidente Pinto, el nuevo impuesto contó con el respaldo de importantes congresistas.

Los senadores Benjamín Vicuña Mackenna y Alejandro Reyes declararon que el impuesto a los ingresos era una alternativa frente al endeudamiento fiscal. Vicuña Mackenna, partidario del tributo, señaló que si el Senado aceptaba un nuevo crédito para financiar los gastos fiscales, se postergaría la aprobación del impuesto a los ingresos pues en ese caso no habría la presión suficiente y "la contribución sobre los haberes tendrá que dormir el sueño eterno de todas las leyes de este género en Chile"[154]. Alejandro Reyes, por su parte, sostuvo que el impuesto a los ingresos constituiría una entrada fiscal "estable y permanente" y ello permitiría al Estado "cerrar para siempre la puerta a los empréstitos", con lo cual el senador marcó un giro en la política de endeudamiento público que él mismo había acentuado cuando se desempeñó como Ministro de Hacienda.

También se esgrimió una tesis de economía monetaria para lograr que el Congreso aprobara el impuesto a los ingresos, de acuerdo con lo planteado por el Presidente de la Cámara de Diputados, Melchor Concha y Toro, influido quizás por su rol en paralelo como banquero y presidente del directorio del Banco Nacional. Señaló que "[…] no teniendo el papel que va a emitirse como moneda otra garantía que la palabra del Estado, siendo indispensable

Historia-MacClure 09-8.indd 385 09-08-12 16:50

manifestar con los hechos que esa garantía es seria y efectiva, me parece que la Cámara haría bien en aprobar este proyecto"[155].

El Ministro de Hacienda Augusto Matte renunció a su cargo ante la resistencia del Congreso a su propuesta de impuesto a los ingresos, pero lo reasumió con la satisfacción de obtener la aprobación al menos parcial[156]. En realidad hubo un motivo de peso mayor para que los parlamentarios aprobaran el proyecto. Un mes antes, en marzo de 1879, el gobierno del Presidente Aníbal Pinto había presentado al Congreso un proyecto de declaración de guerra a Bolivia[157]. El Ministro Matte señaló que más allá del razonamiento monetarista del Presidente de la Cámara de Diputados, Concha y Toro, los preparativos para la guerra eran la justificación inmediata del impuesto a los ingresos. "Además de las razones aducidas por el señor Presidente […] los momentos actuales no son de aplazamiento, sino de acción […]. Ayer no más firmaba el Estado un decreto por dos y medio millones, que puede llegar a seis millones con las necesidades de la guerra, y justo es que al día siguiente se le den los recursos y que el Congreso provea todo lo necesario para hacer honor a la firma del país"[158]. El discurso justificatorio del impuesto se había transformado.

Más allá de los cálculos bélicos invocados por el Ministro de Hacienda, la aprobación del impuesto a los ingresos constituyó una señal de que en el esfuerzo de la guerra iban a estar involucrados todos los sectores, incluyendo los banqueros y capitalistas, quienes antes no tributaban. Un rechazo del impuesto a estos sectores, habría afectado negativamente un compromiso nacional en torno a la guerra.

Lo más importante del nuevo impuesto era, a fin de cuentas, cuánto debían pagar los contribuyentes. La fundamentación del proyecto original del Ministro Matte hacía detalladas referencias a los impuestos a los ingresos aplicados en Inglaterra y Prusia. Sin embargo, a diferencia de esos sistemas, Matte descartó establecer un porcentaje fijo por aplicarse sobre los ingresos estimados de las personas, en lugar de lo cual propuso hacer variar la tasa cada año según la evolución del déficit fiscal real. En Inglaterra la tasa del

Historia-MacClure 09-8.indd 386 09-08-12 16:50

impuesto era del orden de un 5% y en Prusia, donde un sistema de amplia cobertura se había establecido a principios de la década, el impuesto a los ingresos era de un 3%[159]. Ante la oposición de la Cámara de Diputados al proyecto del Ministro Matte, las contraproposiciones gubernamentales y las modificaciones surgidas en el debate parlamentario, desembocaron en una tasa negociada de un 0,3% de los ingresos, bastante baja en comparación a los modelos inglés y prusiano.

Además, era una tasa sustancialmente más baja, casi simbólica, en comparación al impuesto a los ingresos que se había intentado establecer diez años atrás durante el conflicto con España, aunque en esta nueva oportunidad las bases de cálculo de los diferentes impuestos eran más precisas y focalizadas. La tasa del nuevo impuesto a los ingresos no afectaría gravemente a los contribuyentes.

Con esa tasa, al estallar el conflicto bélico, un año después de la presentación del proyecto del Ministro de Hacienda Augusto Matte, la ley de impuesto a los haberes, como se le denominó, fue finalmente aprobada por el Congreso y pronto se inició su aplicación[160].

El monto recaudado por el impuesto a los ingresos estuvo lejos de las estimaciones del Ministro Matte sobre los gastos de la guerra. Tampoco respondió al objetivo de equilibrar el gasto con las entradas fiscales, de acuerdo con lo planteado inicialmente por el Ministro. En 1879, primer año de aplicación del nuevo impuesto, la recaudación alcanzó apenas a 196 mil pesos, un 1,3% de los ingresos fiscales corrientes[161]. Pero su potencial era mayor, si se aprecia que dos años después alcanzó un monto equivalente a tres cuartas partes del impuesto agrícola.

A pesar de su potencial, el efecto real del impuesto a los ingresos fue escaso respecto de las finanzas fiscales, pero aun así, cumplió la función de mostrar simbólicamente que al esfuerzo de la guerra contribuían también los recursos de los más afortunados. El impuesto a las herencias, establecido en esos mismos meses, desempeñó una función simbólica similar, aunque los montos recaudados comparativamente fueron casi insignificantes[162].

Historia-MacClure 09-8.indd 387 09-08-12 16:50

La función simbólica del impuesto a los ingresos fue en los hechos más importante que su efecto económico, pues el conflicto bélico aportó pronto los recursos salitreros que permitirían el financiamiento de la guerra, el inicio de una nueva etapa de endeudamiento fiscal y el funcionamiento general del Estado.

En síntesis, como suele ocurrir en la historia, momentos críticos para la sociedad abrieron una ventana de oportunidad para modificar la trayectoria que se había institucionalizado en cuanto al financiamiento de la actividad estatal y en consecuencia de los gastos sociales.

Desde mediados de la década de 1860, el gobierno central encabezado por los liberales consolidó su poder gracias al *boom* exportador y el consiguiente incremento de las importaciones, que produjo un aumento de los ingresos aduaneros, a lo cual se sumó el endeudamiento fiscal. Los ingresos fiscales estaban comprometidos en la expansión de un gasto de funcionamiento del aparato público orientado a intereses nacionales definidos por las clases dirigentes que controlaban el Estado, beneficiando directamente a estratos altos y medios. Ese proceso desfavorecía a una sociedad que asumía el costo social de un gasto moderado en educación primaria, salud pública e infraestructura sanitaria.

Con la crisis económica se vio afectada la capacidad de acción del gobierno central. La solución más efectiva consistió en un impuesto a los ingresos que permitiera equilibrar los ingresos y gastos fiscales, una solución innovadora respecto de los demás países latinoamericanos dependientes de las tarifas aduaneras para sus gastos corrientes. Una vez superada la crisis, este impuesto habría permitido acrecentar los ingresos estatales de un modo más estable y equilibrado que a través de las oscilantes recaudaciones aduaneras y del endeudamiento fiscal. Esos ingresos mayores y más sólidos habrían contribuido también a los gastos sociales del Estado.

El nuevo impuesto a los ingresos contó con una fuerte resistencia, pues afectaba múltiples intereses. En la negociación se dejó de lado el establecimiento de un tributo a las propiedades urbanas, signos visibles de la riqueza, descartándose también un aumento

Historia-MacClure 09-8.indd 388 09-08-12 16:50

del impuesto agrícola y de los tributos a los artesanos. Pero en ese proceso con múltiples actores involucrados, se impuso una tributación a los bancos, sociedades anónimas y operaciones financieras, así como a las remuneraciones de los empleados públicos y privados. Esa transacción solamente fue aceptada ante las perspectivas abiertas por el desencadenamiento del conflicto bélico con Bolivia y Perú. En todo caso, con la baja tasa negociada para el impuesto a los haberes, el nuevo impuesto a los ingresos cumplió una función simbólica más que económica, apareciendo como un compromiso de todos los sectores sociales frente al esfuerzo de la guerra.

Conclusiones

El acceso de la población a la atención de salud, las condiciones sanitarias y la educación primaria, dependieron de la capacidad del Estado de financiar esos bienes públicos. Fue una época en que un Estado tributario estaba en plena expansión y consolidación, construyendo la nación.

La fuerte dependencia del Estado respecto de las tarifas aduaneras a los productos importados, sin una contrapartida sólida en otros impuestos internos, puso un límite al nivel de los recursos disponibles. Las fluctuaciones de los recursos recaudados a través de tributos al comercio exterior, impidieron asegurar los equilibrios necesarios para el desarrollo sostenido de gastos sociales, como quedó en evidencia con la crisis fiscal a partir de 1876. Además, la creciente dependencia fiscal del endeudamiento, al aumentar el costo de los recursos, exigió destinar ese dinero más caro a los gastos públicos considerados prioritarios y urgentes, entre los cuales no se encontraban los de salud, educación y otros de impacto social. El endeudamiento dificultaba programar aumentos en los gastos sociales. Más aún, con la crisis económica mundial, el gobierno se vio ante la dificultad y virtual imposibilidad de recurrir al crédito externo.

Historia-MacClure 09-8.indd 389 09-08-12 16:50

Así, la atención a la salud de las personas, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y la ampliación de la educación primaria, chocaron con fuertes restricciones de recursos. Al mismo tiempo, el gasto fiscal estuvo comprometido en objetivos nacionales que fueron evolucionando, primero en el desarrollo de los ferrocarriles y luego en el crecimiento general de la actividad del Estado.

Tal como se pretendió con el proyecto de impuesto especial para la educación primaria durante la presidencia de Montt, una diversificación y expansión de los ingresos del Estado habría sido una condición favorable para el desarrollo de políticas sociales.

Las historias tradicionales sobre el desarrollo de la economía chilena asignaron relevancia a explicaciones relacionadas con la influencia de ideas. En las páginas anteriores examinamos una tensión entre las ideas de libertad individual y política cada vez más influyentes en el liberalismo, y por otro lado el crecimiento experimentado por el Estado gracias al sistema tributario. Pero la oposición a la diversificación y expansión de los ingresos del Estado no fue resultado solamente de lo ocurrido en el plano de las ideas.

Tampoco resulta suficiente explicar que ello no ocurrió simplemente porque las clases dominantes no quisieron pagar impuestos. Grupos dirigentes que controlaban el gobierno quisieron que se pagaran más tributos, lo cual frecuentemente era obstaculizado en el Congreso y finalmente se negociaba. Hubo diversas posiciones, fracturas y conflictos intensos, debates parlamentarios y discusiones en el campo incipiente de la "ciencia económica". Sin duda, los rechazos a un impuesto a los ingresos fueron funcionales a los intereses inmediatos de la clase dominante, aunque no necesariamente en el largo plazo. Fueron favorables especialmente para quienes estaban involucrados en actividades financieras y comerciales de mayor monto, así como en negocios relacionados con propiedades urbanas, es decir, movimientos volátiles de capitales que escapaban al sistema tributario tradicional. A pesar de la poderosa influencia de esos intereses particularistas, no hubo una oposición en bloque de la clase dominante a diversificar y acrecentar los ingresos tributarios del Estado, aumentando su capacidad de acción. Reformas

Historia-MacClure 09-8.indd 390 09-08-12 16:50

del sistema tributario interno tendieron a mejorar su eficiencia y hubo fuertes intentos en la elite en el poder por establecer un impuesto a los ingresos.

Diversas personalidades de la época juzgaron que el nivel de los impuestos internos en Chile era bajo. El Ministro de Hacienda Alejandro Reyes argumentó que los impuestos eran menores en comparación a otros países; el embajador inglés en Chile señaló que eran inadecuados para beneficiar a "todas las clases sociales"; el escritor y embajador Alberto Blest Gana sostuvo que los banqueros y otros capitalistas se encontraban injustificadamente libres de impuestos. El bajo nivel de los impuestos internos dificultaba financiar el funcionamiento del Estado, al mismo tiempo que cualquier aumento sostenido de los gastos sociales.

Los intentos de introducir cambios en el sistema tributario fueron innovadores, considerando que en América Latina la fuente predominante de ingresos fiscales consistía en las tarifas aduaneras. Si se hubieran logrado implementar, es posible que a corto o mediano plazo se hubiera visto favorecida la actividad del Estado en el ámbito social.

Los antecedentes permiten concluir que la diversificación y ampliación de los ingresos públicos dependió de varios procesos políticos y de diversas instituciones de poder.

Como ocurrió muchas veces en la historia, los conflictos bélicos y crisis económicas constituyeron coyunturas críticas e inesperadas que abrieron la posibilidad de nuevas alternativas. Así ocurrió, por ejemplo, frente al imprevisto conflicto con España, cuando la recaudación por el proyectado impuesto a los ingresos se podría haber acercado al monto de las entradas generadas por las tarifas aduaneras. Una nueva oportunidad de aumentar y diversificar los ingresos tributarios del Estado surgió en forma sorpresiva ante nuevos eventos azarosos, la crisis económica y el desencadenamiento de la guerra con Bolivia y Perú. Esto significa que los movimientos a favor de la diversificación y ampliación del sistema tributario no dependieron solamente de la fuerza política de sus partidarios, sino de las oportunidades ofrecidas inesperadamente por esos

Historia-MacClure 09-8.indd 391 09-08-12 16:50

conflictos y crisis. Al mismo tiempo, en contra de ello incidieron factores no controlados directamente por los actores involucrados, como la oferta aparentemente fácil de crédito para cubrir los gastos públicos.

Las oportunidades de aumentar los ingresos fiscales y eventualmente disponer de recursos para gastos sociales, se vieron afectadas también por procesos ocurridos al interior del gobierno y del parlamento, específicamente, por las reglas del juego político de la época.

Por un lado, los crecientes recursos tributarios provenientes principalmente de las tarifas aduaneras a las importaciones, que experimentaron un salto a mediados de la década de 1860, eran controlados por quienes ejercían el gobierno. El proceso de centralización que venía desarrollándose en Chile, tendiente a incrementar la capacidad de acción del gobierno y el Estado central, impulsaba a quienes tenían el control del aparato gubernamental a buscar mayores ingresos fiscales. Pero quienes estaban fuera del gobierno aspiraban a formar parte también de ese proceso de centralización y de los beneficios consiguientes, oponiéndose a los intentos de aumentar los recursos tributarios, al menos mientras estuvieran fuera de los cargos gubernamentales. Por ello no es de extrañar que parlamentarios opositores contrarios a un impuesto a los ingresos, cuando ocuparon posiciones en el gobierno, asumieron una postura favorable a iniciativas de ese tipo. Las corrientes político-partidistas cambiaron de postura a lo largo de los años, de acuerdo con su situación respecto del poder gubernamental. Quienes estaban fuera del gobierno solían oponerse a los nuevos impuestos, reclamando en cambio una menor injerencia electoral gubernamental y una ampliación del parlamentarismo, buscando así negociar un mayor acceso al poder. Desafortunadamente para la mayor parte de la población, este proceso político-electoral bloqueó la posibilidad de incrementar los ingresos fiscales y eventualmente disponer de recursos para financiar mayores gastos sociales.

Por otro lado, las negociaciones sobre fuentes de financiamiento fiscal no eran demasiado intensas debido a que los liberales en

Historia-MacClure 09-8.indd 392 09-08-12 16:50

el poder aspiraban a la libertad política, pero carecían de posturas programáticas específicas y sólidas. Su centrismo favorecía la búsqueda de acuerdos, por encima de los objetivos concretos por alcanzar. Se logró el afianzamiento de un liberalismo político, cuyos partidarios lograron controlar el poder gubernamental por sobre alternativas económico-sociales específicas, como las referidas a los ingresos y gastos públicos que quedaron libradas a las negociaciones. Las decisiones respecto de los recursos estatales fueron producto de un consenso centrista, más que el resultado de opciones políticas fuertes acerca de la generación y asignación de los ingresos fiscales. Al privilegiar las decisiones compartidas acerca de ese tema por sobre los objetivos, las opciones implementadas no fueron siempre nítidas y eficaces, ni favorecieron un posible aumento de los gastos sociales.

Junto al meollo de las reglas del juego político de la época, las negociaciones sobre los recursos públicos se vieron influidas por otros procesos e instituciones, en el plano de los conocimientos económicos y de los actores sociales. Por una parte, la transferencia de conocimientos desde los países capitalistas más avanzados, operada a través de la Universidad de Chile, se tradujo en la importación de teorías económicas liberales a través de dicha institución. Esto ocurrió especialmente desde la estadía de Courcelle-Seneuil en el país, bajo cuyo impulso se empezó a consolidar la "ciencia económica", aunque no todos sus discípulos compartieron la misma posición. Esto último indica que más allá de sus recomendaciones concretas, algunas de las cuales no se aplicaban en su propio país, lo que se introdujo fue un modo de pensar y actuar respecto de la economía. Lo importante fue que se convino en que un asunto como el sistema tributario no consistía solamente en una disputa entre intereses particulares, sino que constituía un tema de razonamiento y análisis en el incipiente campo de la economía. De ese campo de análisis racional y relativamente especializado, formaban parte personalidades como Melchor Concha y Toro y Miguel Cruchaga, más allá de sus posiciones político-partidistas. Se institucionalizó la utilización de un tipo de conocimiento que

Historia-MacClure 09-8.indd 393 09-08-12 16:50

debía ser tomado en consideración y que fue favorable a la búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento del Estado.

Por otra parte, las clases subordinadas estaban relativamente excluidas del juego político, pero esto experimentó una evolución. A modo de ejemplo, durante la discusión de la reforma al impuesto de patentes en 1866, para hacer más eficiente el tributo y elevar el monto recaudado, el trámite parlamentario avanzó sin mayores tropiezos y se rechazó que pequeños comerciantes de Santiago expresaran sus reclamos en el Congreso. En cambio, cuando artesanos e industriales pasaron a ser una fuerza activa, reclamando tarifas aduaneras "protectoras" para la "industria nacional" durante la crisis económica, una propuesta parlamentaria de aumentar las patentes a sus actividades quedó fuera del impuesto a los haberes acordado en 1879. Así, los artesanos empezaron a ejercer una leve influencia, al menos indirecta y subyacente, sobre el poder político.

La búsqueda de acuerdos sobre el financiamiento fiscal y acerca de un impuesto a los ingresos, se desarrolló en el Congreso pero también en otros escenarios y con la intervención de múltiples actores. Los intentos de lograr un compromiso para diversificar y ampliar los ingresos públicos y los acuerdos resultantes, fueron influidos por las ideas e intereses de los diversos actores involucrados. Pero más allá de los actores, en las opciones adoptadas, fueron decisivos un conjunto de procesos político-sociales y estructuras de poder, principalmente las disputas en torno a la centralización del Estado, el centrismo no programático de los liberales en el poder, el incipiente campo de la economía como disciplina y en alguna medida, la creciente agitación de los artesanos y nuevos sectores medios.

La negociación de diversos compromisos fue la forma de resolver el problema de los recursos públicos. Durante la presidencia de Montt se descartó un impuesto a los ingresos para financiar la educación primaria, a cambio de un compromiso retórico con la ampliación de la educación primaria y de reforzar la centralización del sistema educativo; en el gobierno de Pérez se reemplazó un impuesto por el endeudamiento y en el de Pinto solo se asumió un

Historia-MacClure 09-8.indd 394 09-08-12 16:50

impuesto a los haberes ante el conflicto con Bolivia y Perú. Así, las oportunidades abiertas fueron objeto de múltiples negociaciones y compromisos, de acuerdo con los cuales lamentablemente para gran parte de la población, no aumentó en forma sustantiva las entradas fiscales provenientes de los tributos internos, en comparación a las provenientes de las tarifas aduaneras.

Desafortunadamente para las clases más postergadas, el proceso histórico desarrollado respecto de la disponibilidad de mayores recursos públicos no favoreció una ampliación de la acción del Estado en el ámbito social. Este resultado fue contradictorio incluso con ideas predominantes en la época y afectó negativamente a la mayor parte de la población.

Los compromisos adoptados chocaron con ideas de justicia que se encontraban en boga. El utilitarismo, que se integró al menos parcialmente al pensamiento liberal de esos años, sostenía que el gasto gubernamental sería justo si los servicios producidos por el Estado alcanzaban un nivel y eran distribuidos en una forma en que generaran la máxima utilidad para el mayor número de personas y hogares. Pero incluso esta delimitada concepción de la justicia permaneció insatisfecha[163]. Los niveles alcanzados por los servicios colectivos y los resultados en la población, estuvieron lejos de los logrados en otros países.

El gasto público en educación primaria, condiciones sanitarias y salud durante el período estudiado, servicios colectivos a los cuales accedían numerosas personas pertenecientes a los sectores de menores ingresos de la sociedad, permaneció en un nivel moderado o bajo en comparación a otros componentes de la actividad estatal, que beneficiaron a estratos de ingresos altos y medios. La inhabilidad gubernamental para producir esos servicios colectivos se vio condicionada ante todo por la forma de generar ingresos fiscales y el nivel que estos alcanzaron. El fracaso en lograr diversificar y ampliar los ingresos públicos, así como el destino dado a las entradas disponibles, no fue beneficioso para la mayoría de la población. La crisis económica puso fin a la posibilidad de recuperar el terreno perdido, en la segunda mitad de la década de 1870.

Historia-MacClure 09-8.indd 395 09-08-12 16:50

Notas

[1] Francisco Antonio Encina. *Nuestra inferioridad económica. Sus causas, sus consecuencias*. Editorial Universitaria, Santiago, 1955 (1ª edición 1919). Daniel Martner. *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*. Santiago, Imprenta Universitaria, 1923, vol. 1. Guillermo Subercaseaux. *Historia de las doctrinas económicas en América y en especial en Chile*. Santiago, Universo, 1925.

[2] Como afirmó Markos Mamalakis. *The growth and structure of the Chilean economy: from Independence to Allende*. New Haven, Yale University Press, 1976.

[3] De acuerdo con lo sostenido por Eduardo Cavieres, Jaime Vito. "Chile 1860-1930. Liberalismo y financiamiento del Estado: un problema secular". *Dimensión Histórica de Chile*, Departamento de Historia y Geografía, Universidad de Chile, 1995-1996, pp. 91-102.

[4] Manuel Montt. *Discursos, papeles de gobierno y correspondencia reunidos i anotados por Luis Montt*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1905, vol. 1, "Proyecto de ley sobre instrucción primaria presentado por don Manuel Montt", 2 agosto 1849. Domingo F. Sarmiento. *Educación común*. Buenos Aires, Imprenta Mario Moreno, Obras de Sarmiento, vol. 12, 1897, pp. 52-87. Cámara de Diputados, sesión 22 octubre 1849.

[5] Cámara de Diputados, sesión 10 junio 1850.

[6] Edwin Seligman. *The income tax. A study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad*. New York, Macmillan, 1911.

[7] *La barra*, 12 junio 1850.

[8] Senado, sesión 16 agosto 1852.

[9] Arnold Bauer. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*, op. cit., p. 144. *Boletín de leyes y decretos*, "Conversión del diezmo en la contribución agrícola", ley 15 octubre 1853, 1853. *Memoria Ministro de Hacienda*, 1861.

[10] De acuerdo con una evaluación posterior en *El ferrocarril*, 5 diciembre 1874.

[11] Simon Collier. *Chile: la construcción de una república 1830-1865: política e ideas*, op. cit., p. 254.

[12] Carlos Humud. "Política económica chilena desde 1830 a 1930". *Estudios de Economía*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, N° 3, 1° semestre 1974, pp. 89-92.

[13] Senado, sesión 16 agosto 1852.

[14] Cámara de Diputados, sesión 10 junio 1850. Senado, sesión 16 agosto 1852. *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1853. Miguel Luis Amunátegui, Gregorio Amunátegui. *De la instrucción primaria en Chile: lo que es, lo que debería ser*, op. cit., p. 301.

[15] El sueldo mensual de la matrona "titulada" de la *sala de parturientas* de la Casa de Huérfanos ascendió en 1855 a 13 pesos mensuales: Archivo Nacional, Fondo Ministerio del Interior, vol. 320, "Movimiento que ha tenido la sala de parturientas y sus gastos en el año 1854", 5 febrero 1855.

[16] Considerando las cifras sobre viviendas en el Censo de 1865, el primero que las contabilizó.

[17] En 1857, de acuerdo con lo antes indicado. *Memoria Ministro de Hacienda*, 1858.

Historia-MacClure 09-8.indd 396 09-08-12 16:50

[18] Cámara de Diputados, sesión 18 junio 1849, 10 junio 1850 y 12 junio 1850.
[19] Charles Tilly. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.
[20] Senado, sesión 16 agosto 1852.
[21] Senado, sesión 24 junio 1853.
[22] *Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1853.
[23] *Monitor de las escuelas primarias*, Santiago, Imprenta Belin, 1854, pp. 16-23, 278 y 283.
[24] Los datos, iguales a los publicados anualmente en la *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales*, corresponden a los editados en: Evaristo Molina. *Bosquejo de la hacienda pública de Chile: desde la independencia hasta la fecha*. Imprenta Nacional, Santiago, 1898. Dirección Jeneral de Contabilidad. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile: desde la independencia hasta 1900. Summary of the finances of Chile: from the independence to 1900*. Santiago, 1901. Dirección Jeneral de Contabilidad, *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914*. London, Spostiswode, 1915. El gráfico excluye los ingresos no tributarios provenientes de servicios de ferrocarriles, correos, telégrafos, Casa de Moneda y bienes nacionales.
[25] Carlos Humud. "Política económica chilena desde 1830 a 1930", op. cit., p. 35.
[26] Senado, sesión 8 junio y 13 junio 1859.
[27] Senado, sesión 8 junio 1859.
[28] Miguel Luis Amunátegui, Gregorio Amunátegui. *De la instrucción primaria en Chile: lo que es, lo que debería ser*, op. cit., p. 304.
[29] Cámara de Diputados, sesión 15 julio 1858.
[30] Ricardo Nazer. "Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887". *Historia*, vol. 32, 1999, pp. 265-314.
[31] "Ley de Instrucción Primaria", 24 noviembre 1860, op. cit.
[32] *Memoria Ministro e Justicia, Culto e Instrucción Pública*, 1861, p. 342.
[33] Alberto Edwards. *El gobierno de don Manuel Montt 1851-1861*, op. cit., p. 366.
[34] Francisco Encina. *Historia de Chile. Desde la prehistoria hasta 1891*, op. cit., vol 14, p. 14.
[35] John Stuart Mill. *Principes d'économie politique*. Paris, Guillaumin, 1854.
[36] Según lo expuesto por Sol Serrano. *Universidad y nación*, op. cit.
[37] Sergio Villalobos, Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile: siglo XIX*. Santiago, Instituto Blas Cañas, 1987.
[38] Albert Hirschman. *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*. New York, The Twentieth Century Fund, 1963.
[39] Sergio de la Cuadra. "Una reflexión histórica sobre el problema de la banca actual en Chile". *Revista Universitaria*, Universidad Católica, N° 15, 2° semestre 1985, pp. 49-52.
[40] Entre los primeros análisis críticos sobre la influencia de las ideas económicas de Courcelle-Seneuil, a inicios del siglo XX, destacan: Daniel Martner. *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*, op. cit. Francisco Antonio Encina. *Nuestra inferioridad económica. Sus causas, sus consecuencias*, op. cit. Guillermo Subercaseaux. *Historia de las doctrinas económicas en América y en especial en Chile*, op. cit. Leonardo Fuentealba. "Courcelle-Seneuil en Chile. Errores del liberalismo económico." *Anales de la Universidad de Chile*, N°55-56, 1944. Entre los análisis económicos más recientes se encuentran: Albert Hirschman. *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin*

Historia-MacClure 09-8.indd 397 09-08-12 16:50

America, op. cit. Sergio Villalobos. "Proteccionismo económico en el siglo del liberalismo". *Revista Universitaria*, Universidad Católica, N° 19, 1986. Sergio Villalobos, Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile: siglo XIX*, op. cit. William Sater. "Nacionalismo económico y reforma tributaria a fines del siglo XIX en Chile", *Estudios de Economía*, Departamento de Economía de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, vol. 18, N° 2, diciembre, 1991. Carmen Cariola, Osvaldo Sunkel. *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*, op. cit. Eduardo Cavieres, Jaime Vito. "Chile 1860-1930. Liberalismo y financiamiento del Estado: un problema secular." en *Dimensión Histórica de Chile*, Departamento de Historia y Geografía, Universidad de Chile, 1995-1996.

[41] J. G. Courcelle-Seneuil. *Tratado teórico i práctico de economía política*. Guillaumin, Paris, 1859, vol. 2, p. 502.

[42] Un discurso más cercano a las políticas económicas del siglo XXI que a las aplicadas en el continente americano en los siglos XIX y XX. Ídem, vol. 2, p. 495.

[43] Ídem, vol. 2, p. 246.

[44] Ídem, vol. 2, pp. 226, 238.

[45] Edwin Seligman. *The income tax. A study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad*, op. cit.

[46] *Anuario estadístico* 1862, "Nómina de los funcionarios y empleados públicos de la Republica". Manuel Miquel. *Estudios económicos i administrativos sobre Chile: desde 1856 hasta 1864*. Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1863, p. 356.

[47] Jean Gustave Courcelle-Seneuil. *Informe sobre el estado de la hacienda pública en 1° de octubre de 1861 pasado al señor Ministro del ramo*. Santiago, Imprenta Nacional, 1861, pp. 18-20.

[48] Marcial González. *Ojeada sobre la hacienda pública y medios de mejorarla*. Valparaíso, Imprenta y Librería del Mercurio, 1861, p. 9.

[49] Jean Gustave Courcelle-Seneuil. *Examen comparativo de la tarifa i lejislación aduanera de Chile, con las de Francia, Gran Bretaña i Estados Unidos*. Impr. Nacional, Santiago, 1856. Sergio Villalobos, Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile: siglo XIX*, op. cit.

[50] J. G. Courcelle-Seneuil. *Tratado teórico i práctico de economía política*, op cit.

[51] *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1892, pp. 738-739. Citado por Leonardo Fuentealba. "Courcelle-Seneuil en Chile. Errores del liberalismo económico", op. cit., p. 128.

[52] De acuerdo con Sol Serrano. *Universidad y nación*, op. cit.

[53] J. G. Courcelle-Seneuil. *Tratado teórico i práctico de economía política*, op. cit., vol. 2., pp. 215-216.

[54] *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales* 1865.

[55] Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 457: Decreto Ministerio del Interior, 19 agosto 1865; comunicación del Presidente de la Junta de Beneficiencia de Santiago al Ministro del Interior, 21 agosto 1865.

[56] Como se refleja en las publicaciones anuales de la *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales*.

[57] Carlos Humud. "Política económica chilena desde 1830 a 1930", op. cit., p. 55. Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op. cit., p. 372.

Historia-MacClure 09-8.indd 398 09-08-12 16:50

[58] Mensaje Presidencial, 1 junio 1865. El objetivo presidencial de equilibrar gastos e ingresos fiscales, reformando el sistema tributario, fue reiterado también en sus discursos en la apertura de las sesiones del Congreso de 1866 y 1867.
[59] Leonardo Fuentealba. "Courcelle-Seneuil en Chile. Errores del liberalismo económico", op.cit.
[60] *Boletín de leyes y decretos*, 1864, "Ordenanza de Aduana", 31 octubre 1864. Un exhaustivo estudio sobre este tema, muestra que el "proteccionismo" fue relativamente constante en la época: William Sater. "Nacionalismo económico y reforma tributaria a fines del siglo XIX en Chile", op. cit. La política liberal impulsada por Reyes habría sido efímera, entre una etapa previa neomercantilista y un proteccionismo posterior, según Sergio Villalobos. "Proteccionismo económico en el siglo del liberalismo", op. cit. Un enfoque similar se sostiene, en un marco más amplio acerca de las ideas de la época, en Sergio Villalobos, Rafael Sagredo. *El proteccionismo económico en Chile: siglo XIX*, op. cit. En general, las tarifas aduaneras fueron moderadas y básicamente un instrumento de recaudación de ingresos públicos, más que orientado a estimular o desactivar actividades, según Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op.cit.
[61] *El Charivari*, Santiago, 19 abril 1868.
[62] Isaac Manuschevich. *Historia de los impuestos fiscales en Chile*. Santiago, Chile, Memoria de prueba Licenciado en Leyes Universidad de Chile, Imprenta y Encuadernación "La Economía", 1925.
[63] Cámara de Diputados, sesiones 3 y 19 diciembre 1866.
[64] Proyecto gubernamental en *Memoria de Ministro de Hacienda*, 1866, sección Documentos. *Boletín de leyes y decretos*, 1866, "Ley de patentes", 22 diciembre 1866.
[65] Boletín de leyes y decretos, 1866, "Ley de papel sellado", 13 septiembre 1866.
[66] Daniel Martner. *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*, op. cit., p. 341.
[67] *Memoria Ministro Hacienda* 1865, 15 agosto 1865.
[68] Edwin Seligman. *The income tax. A study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad*, op. cit. Robert Stanley. *Dimensions of law in the service of order: origins of the federal income tax, 1861-1913*. New York, Oxford University Press, 1993. J. Mac-Culloch. *Tratado de los principios e influencia práctica de la imposición y del sistema de crear fondos*, Madrid, H. Reneses, 1857. Este libro de McCulloch se vendía en una librería de Santiago, de acuerdo con una etiqueta adherida a un ejemplar.
[69] *Memoria Ministro Hacienda* 1865, 15 agosto 1865, p. 52.
[70] Contradicción observada en Óscar Godoy. "Surgimiento del liberalismo en Chile". *Revista Universitaria*, Universidad Católica, N° 19, 1986.
[71] Ese liberalismo individualista incluía a lo largo del arco político, a personalidades como el líder conservador Zorobabel Rodríguez y el director de *El ferrocarril*, Justo Arteaga.
[72] A este papel del "azar", entendido como las "causas superficiales", se refiere Paul Veyne. *Cómo se escribe la historia. Foucault revoluciona la historia*. Madrid, Alianza Editorial, 1984, pp. 75-78.
[73] Agustín Edwards. *Cuatro presidentes de Chile*. Imprenta y Litografía Universo, Valparaíso, 1932, vol. 1.

Historia-MacClure 09-8.indd 399 09-08-12 16:50

[74] *Boletín de leyes y decretos*, 1865, Ley 24 septiembre 1865.
[75] *Boletín de leyes y decretos*, 1866, Decreto 30 abril 1866.
[76] *El ferrocarril*, 2 mayo 1866.
[77] Theda Skocpol. *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*, op. cit. Ives Mény, Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1992.
[78] *El independiente*, 4 mayo 1866.
[79] Charles Tilly. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, op. cit.
[80] *El ferrocarril*, 4 mayo 1866.
[81] Listado de comisionados y suplentes en cada subdelegación: *El Independiente*, 15 junio 1866.
[82] Senado, sesión 9 enero 1867.
[83] Estimación propia a partir de los datos sobre cantidad de viviendas en la provincia de Santiago, según el Censo de 1865.
[84] *El independiente*, 27 abril 1866.
[85] Edwin Seligman. *The income tax. A study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad*, op. cit.
[86] Cámara de Diputados, sesión 28 agosto 1866.
[87] *El ferrocarril*, 24 septiembre 1866.
[88] *El artesano*, 11 noviembre 1866.
[89] *El Araucano*, 11 diciembre 1866.
[90] Archivo Nacional, Archivo Domingo Santa María, vol. A4983, "Datos para una contribución extraordinaria de guerra", sin fecha.
[91] Expresión subrayada por el propio Domingo Santa María.
[92] Cámara de Diputados, sesión 29 diciembre 1866.
[93] Cámara de Diputados, sesión 3 enero 1867.
[94] De acuerdo con la estimación del diputado Melchor Concha y Toro, el impuesto del 5% de abril 1866 permitiría una recaudación de $1,5 millones. El contraproyecto propuso un monto referencial de $6 millones, a reunir en cuatro cuotas a ser canceladas por los contribuyentes durante dos años, es decir, una recaudación de $3 millones anuales, el doble de la recaudación anual del impuesto de abril 1866. Esto implicaría, de modo aproximado, una duplicación de la tasa tributaria, de un 5% a un 10%.
[95] Manuel Cruchaga reemplazó a Courcelle-Seneuil luego del repentino fallecimiento de Manuel Miquel, recomendado por el economista francés para sucederle en su curso en la Universidad. Cruchaga había sido el discípulo más destacado del segundo curso de Courcelle-Seneuil, en 1857. Domingo Amunátegui. "La enseñanza de las ciencias políticas en Chile". *Páginas Sueltas*. Imprenta Cervantes, Santiago, 1889. Zorobabel Rodríguez. "Comentario a estudio de Domingo Amunátegui". *Revista económica*, Santiago, N° 31, año 3, 1 noviembre 1889.
[96] J. G. Courcelle-Seneuil. *Tratado teórico i práctico de economía política*, op. cit. Cruchaga, Miguel. *Tratado elemental de economía política*. Madrid, Editorial Reus, 3ª edición, 1928 (1ª edición 1867).
[97] El primer número de la *Revista Económica*, fundada por Félix Vicuña y Miguel Cruchaga, fue publicado en 1886. En un listado de sus principales colaboradores, incluía a Melchor Concha y Toro.

Historia-MacClure 09-8.indd 400 09-08-12 16:50

[98] Benjamín Vicuña Mackenna (editor). *Historia jeneral de la República de Chile (1810 a 1831)*, Rafael Jover Editor, Santiago, 1882, vol. 5, pp. 201-202. Agustín Edwards. *Cuatro presidentes de Chile*, op.cit., p. 87.
[99] Miguel Cruchaga. *Tratado elemental de economía política*, op. cit., p. 349. El gasto de Aduanas en 1865 alcanzó a un 9% de los ingresos aduaneros de ese año –e igual porcentaje respecto de los ingresos aduaneros de 1864–, disminuyendo en 1875 a un 6%. Gastos de Aduanas en *Cuenta General de Entradas y Gastos*, 1865 y 1875. Ingresos de Aduanas en Molina, 1898, op. cit. Dirección Jeneral de Contabilidad, 1901 y 1915, op. cit.
[100] J. G. Courcelle-Seneuil *Tratado teórico i práctico de economía política*, op cit., vol. 2, p. 242.
[101] *Anuario estadístico* 1865-1867, "Nómina de los funcionarios y empleados públicos de la República".
[102] J. G. Courcelle-Seneuil. *Tratado teórico i práctico de economía política*, op cit., vol. 2, p. 245.
[103] Ídem, vol. 2, p. 243.
[104] Ídem, vol. 2, pp. 223 y 242.
[105] Cámara de Diputados, sesión 3 enero 1867.
[106] Cámara de Diputados, sesión 2 enero 1867.
[107] De acuerdo con lo sostenido en Arturo Valenzuela. *Political brokers in Chile: local government in a centralized policy*, op. cit. Desde el punto de vista de una política pública, la referida a la vacunación contra la viruela, esto es afirmado por Wiliam Sater. "The politics of public health: smallpox in Chile", op. cit.
[108] Senado, sesión 6 enero 1867.
[109] Senado, sesión 8 enero 1867.
[110] Archivo Nacional, Archivo Domingo Santa María, vol. A6045, "Apuntes" de Domingo Santa María, octubre 1865 a 5 agosto 1869, hoja 131.
[111] Cámara de Diputados, sesión 9 enero 1867.
[112] *El Mercurio* de Valparaíso, 7 enero 1867.
[113] Cámara de Diputados, sesión 3 enero 1867.
[114] *Boletín de leyes y decretos*, 1867, "Imposición de una contribución de cinco millones de pesos sobre la renta", 10 enero 1867.
[115] La tesis sobre el centrismo de los liberales chilenos ha sido desarrollada desde diversas perspectivas por Scully, Collier, Devés y Sagredo, entre otros. Timothy Scully. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, op. cit. Simon Collier. *Chile: la construcción de una república 1830-1865: política e ideas*, op. cit. Rafael Sagredo, Eduardo Devés (Recopilación). *Discursos de José Manuel Balmaceda*. Santiago, DIBAM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-Universitaria, 1991-1992.
[116] *Memoria del Ministro de Hacienda*, junio 1868. Carlos Marichal. "La crisis de 1873 y la deuda externa latinoamericana: una reevaluación crítica." *Revista de historia económica*, año VI, N° 1, 1988.
[117] Senado, sesión 1 junio 1867: "Discurso del Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional de 1867".
[118] Carlos Marichal. "La crisis de 1873 y la deuda externa latinoamericana: una reevaluación crítica.", op. cit.

Historia-MacClure 09-8.indd 401 09-08-12 16:50

[119] Lo afirmado se refiere particularmente al período entre 1868 y 1872, es decir, después del *shock* del conflicto con España y antes del de la crisis internacional de 1873, cuando el refinanciamiento de las deudas alcanzó mayor importancia.
[120] *Memoria del Ministro de Hacienda*, 12 julio 1869.
[121] Daniel Martner. *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*, op. cit.
[122] The National Archives, *Despatches from United States ministers to Chile, 1823-1906* (microformato), Washington, 1962, roll T-25; july 16, 1867-march 9, 1871; 11 noviembre 1869.
[123] Completos panoramas sobre la economía chilena durante la época se encuentran en: Carmen Cariola, Osvaldo Sunkel. *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*, op. cit. Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op.cit.
[124] *El ferrocarril*, 2 diciembre 1874.
[125] *Boletin de leyes y decretos*, 1875, Decreto 1 abril 1875, "Cuota que debe pagarse por el impuesto agrícola". Declaración de la Sociedad Nacional de Agricultura, *El ferrocarril*, 11 diciembre 1874.
[126] Robert Oppenheimer. *Chilean transportation development: the railroad and socio-economic change in the central valley, 1840-1885*. Los Angeles, University of California, Ph.D., 1976. Ian Thomson. *Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre esta y un caso del presente*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte, Serie recursos naturales e infraestructura N° 23, Santiago, 2001.
[127] La garantía otorgada por el gobierno brasileño a las inversiones ferroviarias privadas, fue similar al mecanismo de las concesiones de autopistas chilenas desde mediados de la década de 1990. William Summerhill. "Railroads in imperial Brazil, 1854-1889". John Coatsworth, Alan Taylor (ed.). *Latin America and the world economy since 1800*. Cambridge, Harvard University Press, 1998, pp. 383-405. William Summerhill. "The development of infrastructure". Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth, Roberto Cortés (ed.). *The Cambidge economic history of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 293-326.
[128] Tanto en valores nominales como reales.
[129] Nuestros datos corresponden a gastos efectivos, provenientes de la *Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales* de los años respectivos.
[130] Considerando, además del gasto, el número de alumnos de las escuelas públicas según el *Anuario Estadístico*.
[131] Sobre las finanzas municipales, ver Ricardo Nazer. "Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887", op. cit.
[132] *Cuenta de las entradas y gastos fiscales*, 1865 y 1875.
[133] H. Rumbold. *Le Chili*, París, Typographie Lahure, 1875, p. 48. Rumbold fue el representante británico en Chile entre 1873 y 1876.
[134] Sobre el ambiente sociocultural de esos años: Manuel Vicuña. *El París americano. La oligarquía chilena como actor urbano en el siglo XIX*, op. cit.
[135] *El ferrocarril*, 20 y 22 diciembre 1874.

Historia-MacClure 09-8.indd 402 09-08-12 16:50

[136] Sobre el desarrollo de la crisis chilena económica, ver el completo trabajo de William Sater. "Chile and the world depression of the 1870s". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 11, Nº 1, May 1979, pp. 67-99. Ver también Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op.cit. Nuestra revisión se refiere exclusivamente al tema de los recursos fiscales para el gasto público.
[137] Carlos Marichal. "La crisis de 1873 y la deuda externa latinoamericana: una reevaluación crítica", op. cit. Agustín Llona. "Chile during the gold standard: a successful paper money experience." Pablo Martín Aceña, Jaime Reis (eds.). *Monetary standards in the periphery. Paper, silver and gold, 1854-1933*. London, Macmillan Press Limited, 2000, pp. 174-205.
[138] William Sater. "Chile and the world depression of the 1870s", op. cit.
[139] Carlos Marichal. "La crisis de 1873 y la deuda externa latinoamericana: una reevaluación crítica", op. cit.
[140] Jean Gustave Courcelle-Seneuil. "Crise comerciale et monètaire au Chili". *Journal des economistes*, XLIV, oct.-dic. 1876, p. 295.
[141] Williamson letter-book N° 2. Balfour, Williamson & Co. Williamson to McCulloch, Liverpool, 25 agosto 1876. Citado por Luis Ortega. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*, op.cit., p. 388.
[142] Carta de Alberto Blest Gana a Aníbal Pinto, París, 3 mayo 1878: Alberto Blest Gana (autor original). "La situación financiera de Chile en 1878". *Revista chilena*, abril 1922, p. 487. También en Archivo Nacional, Fondo Varios, vol. 413, microfilm 06.
[143] Texto del proyecto "Impuesto sobre la renta": *El Mercurio* de Valparaíso, 4 abril 1878. La fundamentación y artículos de este proyecto son examinados en los párrafos siguientes.
[144] Carta de Alberto Blest Gana a Aníbal Pinto, París, 26 julio 1878: Alberto Blest Gana (autor original). "La situación financiera de Chile en 1878", op. cit., p. 490.
[145] Cámara de Diputados, sesión 30 julio 1878.
[146] Ídem.
[147] Senado, sesión 30 diciembre 1878.
[148] Cristián Zegers. *Aníbal Pinto: historia política de su gobierno*. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
[149] Senado, sesión 15 enero 1879. Cámara de Diputados, sesión 10 mayo 1879.
[150] Sergio Grez. *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general: génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*. Santiago, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1997.
[151] Cámara de Diputados, sesión 30 julio 1878.
[152] Apuntes personales de Aníbal Pinto, 16 octubre 1878: Aníbal Pinto (autor original). "Apuntes". *Revista chilena*, XIII, 1921, pp. 345-346.
[153] A ese crucial proceso nos hemos referido previamente, siguiendo a Arturo Valenzuela. *Political brokers in Chile: local government in a centralized policy*, op. cit. y William Sater. "The politics of public health: smallpox in Chile", op. cit.
[154] Cámara de Diputados, sesión 10 mayo 1879.
[155] Ídem.
[156] Según afirmó posteriormente en la Cámara de Diputados, sesión 3 julio 1880.
[157] Cámara de Diputados, sesión 21 marzo 1879.

Historia-MacClure 09-8.indd 403 09-08-12 16:50

[158] Cámara de Diputados, sesión 10 mayo 1879.
[159] Edwin Seligman. *The income tax. A study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad*, op. cit.
[160] *Boletín de leyes y decretos*, 1879 , "Contribución sobre los haberes", ley 21 mayo 1879.
[161] Dirección Jeneral de Contabilidad, *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914*, op. cit., pp. 21-27. En 1881, la recaudación del *impuesto sobre los haberes* alcanzó a 798 mil pesos, equivalente a un 76% del impuesto agrícola.
[162] En los años siguientes, el impuesto a las herencias representó solamente una décima parte del inpuesto a los haberes. Boletín de leyes y decretos, 1878, "Impuesto sobre herencias", ley 28 noviembre 1878. Dirección Jeneral de Contabilidad, *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914*, op. cit., pp. 21-27.
[163] Como afirma Markos Mamalakis. "Distributional mobility and justice in Latin America: macro, meso and micro issues". Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program. *Distributional mobility in Latin America: evidence and implications for public policy*. Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999, pp. 7-121. En cuanto a la concepción misma, aun adhiriendo al utilitarismo, Rawls sostiene que este desconocía el principio de una justa igualdad de oportunidades, de modo que la equidad se veía restringida por estructuras subyacentes: John Rawls. A theory of justice. Harvard University Press, Harvard, original edition, 1971.

Historia-MacClure 09-8.indd 404 09-08-12 16:50

El puerto de Valparaíso fue central para la economía chilena a partir de alrededor de 1850, cuando aumentó el comercio de exportación e importación. En esta foto de 1861 se observan naves en la bahía, así como las lanchas utilizadas para transportar carga y pasajeros entre los buques y la costa, pues el puerto carecía de muelle para las naves. En cambio, se habían construido enormes "almacenes fiscales", al fondo en la foto, que facilitaban la recaudación de aranceles aduaneros, la principal fuente de ingresos tributarios para el Estado.

Archivo Fotográfico Universidad de Chile, Valparaíso 1861.

Historia-MacClure 09-8.indd 405 09-08-12 16:50

Ferrocarril Valparaíso-Santiago, inaugurado en 1863. La fotografía muestra a los pasajeros del tren detenido al cruzar el puente sobre el río Mapocho, en el borde externo de la ciudad de Santiago. Esta línea ferroviaria y en los años siguientes el ferrocarril al sur del país, facilitaron un masivo movimiento de pasajeros de todos los sectores sociales, así como el transporte de bienes, contribuyendo a la migración hacia las ciudades. Las vías ferroviarias fueron construidas en su mayor parte con recursos públicos, representando una fuerte proporción del gasto fiscal total y compitiendo con otros usos de los ingresos del Estado, durante la primera mitad de la década de 1860.

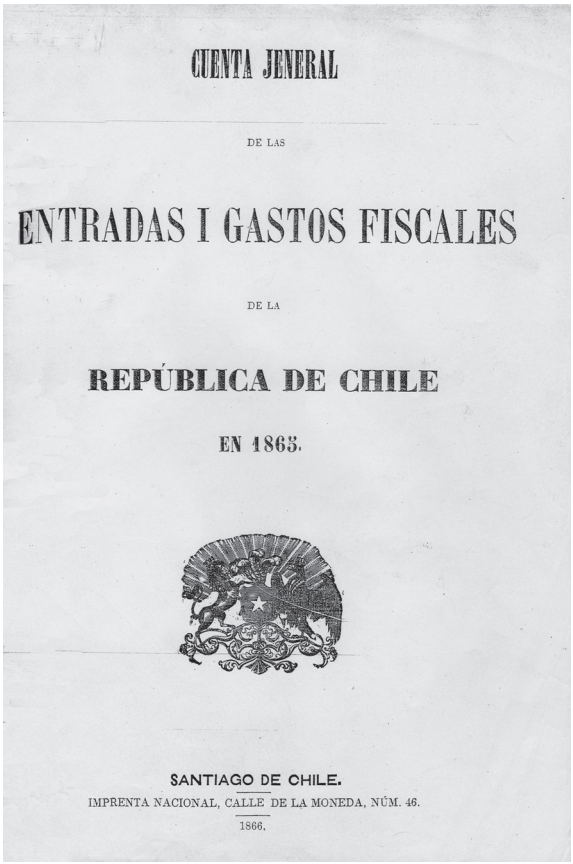
Ramón Rivera. *Reseña histórica del ferrocarril entre Santiago i Valparaíso*, 1863.

Historia-MacClure 09-8.indd 406 09-08-12 16:50

Melchor Concha y Toro, diputado liberal y luego Ministro de Hacienda, impulsó el establecimiento de un impuesto a los ingresos de los sectores más pudientes. Concha y Toro era un acaudalado hombre de negocios y uno de los primeros economistas del país, discípulo del economista francés y profesor de la Universidad de Chile Jean Gustave Courcelle-Seneuil. Un impuesto a los ingresos, que se había establecido en Inglaterra y en Estados Unidos durante la guerra civil, se aplicó solo transitoriamente al iniciarse la guerra con Bolivia y Perú en 1879.

Agustín Edwards. *Cuatro presidentes de Chile*, vol. 1, 1932.

Historia-MacClure 09-8.indd 407 09-08-12 16:50



CUENTA JENERAL

DE LAS

ENTRADAS I GASTOS FISCALES

DE LA

REPÚBLICA DE CHILE

EN 1865.

SANTIAGO DE CHILE.

IMPRENTA NACIONAL, CALLE DE LA MONEDA, NÚM. 46.

1866.

Las cuentas de gastos públicos contenían detallados datos sobre el gasto efectivo anual del gobierno central. Los gastos corrientes en salud y en educación primaria alcanzaron un 3,8% del gasto fiscal total, según cifras de la Cuenta de 1865. En otros países se estaban asignando mayores recursos públicos a la universalización de la educación primaria y a la salud pública.

Cuenta jeneral de las entradas i gastos fiscales de la República de Chile en 1865.

Historia-MacClure 09-8.indd 408 09-08-12 16:50

Conclusión

Historia-MacClure 09-8.indd 409 09-08-12 16:50

Historia-MacClure 09-8.indd 410 09-08-12 16:50

Tres décadas después de la caída del Imperio español, entre 1850 y 1879 se desarrolló en Chile una importante actividad estatal a través de políticas sociales. Como conclusión, se hace posible comprender cuál fue la influencia de esas políticas en la sociedad de la época, particularmente sus resultados sobre la población al generar efectos en su bienestar, en el "capital humano" e incidir en los grados de desigualdad social.

A lo largo de las páginas anteriores fue posible conocer en sus propios términos esas políticas sociales, considerando sus fines declarados y efectos en el período. Si se les compara con las metas buscadas en esos años y con criterios de la época, abarcaron a amplios sectores de la población y generaron importantes efectos en ella.

Se definieron fines, objetivos concretos, medios para lograrlos y se asignaron recursos para ello. Los gastos sociales fueron superiores a lo que pudiera creerse, más aún si se consideran los recursos canalizados desde el nivel local. Hubo una intervención activa del Estado en la gestión de los servicios proporcionados a la población, cualquiera fuera su injerencia directa en la producción de estos.

Entre los resultados positivos de las políticas implementadas, destacaron la importante cobertura que alcanzaron en la población, aunque limitada según las metas y estándares de esos años. Las cifras mostraron que se optó por intervenir en sectores particularmente relevantes, como salud y educación, alcanzando un masivo número de personas atendidas. Esto ocurrió principalmente en las ciudades, más que en las zonas rurales.

En paralelo a la amplitud de esa cobertura, sus principales impactos positivos, aunque insuficientes, fueron un mejor enfrentamiento de epidemias como la viruela, una ampliación del

Historia-MacClure 09-8.indd 411 09-08-12 16:51

abastecimiento de agua potable, una disminución del analfabetismo, en comparación a la situación alrededor de 1850.

La activa intervención pública, la importante cobertura alcanzada en áreas urbanas y los impactos de políticas como las que hemos enfocado, al constituir productos del estado poscolonial en formación y al contribuir a la unificación de la sociedad bajo el alero de este, fueron parte de las fuerzas motrices de la historia política de la época. Al mismo tiempo, hemos podido apreciar que esas políticas formaron parte de la historia social, al afectar la vida de gran parte de los habitantes del país, especialmente en las ciudades y pueblos. Las políticas sociales, es decir, lo que el Estado hizo o no hizo en ámbitos como la salud pública, condiciones sanitarias y educación, fueron cruciales para la vida de una gran parte de la población y contribuyeron así a la integración de la sociedad impulsada desde el aparato estatal en formación.

Estas políticas ejercieron efectos incluso sobre "la" política. La educación tuvo importancia política, primero con la relevancia asignada por Manuel Montt a la educación primaria y más adelante con la preeminencia de la educación secundaria que fue incluso la causa inmediata de la ruptura de la coalición gubernamental, la fusión liberal-conservadora. Figuras políticas destacadas como Federico Errázuriz, Abdón Cifuentes, Benjamín Vicuña Mackenna, Domingo Santa María y Aníbal Pinto se hicieron cargo de asuntos clave en materia de salud pública y condiciones sanitarias. El fracaso en lograr diversificar y ampliar los ingresos públicos, junto con sus efectos para la población, terminó afectando la propia vida política del país, al disminuir la capacidad de acción del Estado durante la agudización de la crisis económica al final del período analizado, en el gobierno del Presidente Pinto. Las políticas públicas cambiaron "la" política, lo cual indica la importancia de lo que estuvo en juego con aquellas durante la época estudiada. Al cambiar "la" política, ejercieron un efecto de retroalimentación en el desarrollo y conformación del propio Estado nacional, que había sido el gestor poscolonial de la intervención en el ámbito social. En la construcción del orden liberal en esos años, junto al eje del

Historia-MacClure 09-8.indd 412 09-08-12 16:51

conflicto político en torno a restringir el autoritarismo presidencial y al del conflicto religioso acerca del rol de la Iglesia católica, se podría agregar en alguna medida, el desarrollo de las políticas públicas y en particular de las políticas sociales, por su relevancia para el Estado y la sociedad de la época. Definitivamente, las políticas sociales tuvieron un lugar relativamente importante en la formación del Estado después de la caída del Imperio español.

A pesar de la relevancia de esas políticas en la historia política y social de la época, los grandes dilemas políticos y corrientes políticas divisorias tuvieron escasa influencia en las medidas implementadas. Sin duda, el poder político estaba concentrado en manos de unos pocos que constituían la elite y esto definió las líneas centrales de la acción del Estado. Pero los actores directamente involucrados en las políticas sociales al interior del Estado, fueron más heterogéneos que una visión dicotómica que divida a la sociedad en elite y masa, clases dominantes y clases subordinadas. Esta heterogeneidad de los actores involucrados en la formación de las políticas, enriquece la comprensión histórica acerca del modo en que se estaba formando el propio Estado central poscolonial.

La definición de estas políticas no ocurrió solamente al interior de una elite o una clase dominante, es decir, de arriba hacia abajo. Las políticas se desarrollaron de acuerdo con la voluntad de las autoridades gubernamentales, pero a través de la gestión directa de funcionarios públicos especializados, como los responsables de la instrucción primaria o de la vacunación, los intendentes y autoridades locales, todos ellos con sus propias demandas, propuestas e incluso fuentes de recursos. A modo de ilustración, incidieron también los conocimientos, ideas y motivaciones de los médicos, los intereses de una gran cantidad de pequeños propietarios agrícolas más allá de los dueños de grandes haciendas, las aspiraciones de artesanos y nuevos sectores medios urbanos. El encadenamiento de acontecimientos relacionados con las políticas sociales contó con diversos protagonistas, desde médicos como los doctores José Masriera y Lorenzo Sazie hasta un político como el Intendente Vicuña Mackenna, desde artesanos calificados como los zapateros

Historia-MacClure 09-8.indd 413 09-08-12 16:51

hasta los zuequeros no calificados, cada uno con sus propios intereses y su particular historia. No actuaron meramente como agentes de otros actores sociales o de intereses más amplios, sino en función de ideas y motivaciones propias. De esta manera, la implementación de las políticas sociales surgió también de abajo hacia arriba, en sus orígenes durante el período de formación del Estado con posterioridad a la caída del Imperio español.

En las políticas sociales no intervinieron solamente decisores políticos al interior del Estado y más allá de este, sino que todos ellos se vieron enmarcados en un conjunto de procesos. A modo de ilustración, diversas organizaciones a cargo de operar en campos específicos, como la Universidad de Chile, la Junta Central de Vacuna, la Junta de Beneficencia en cada ciudad y la Dirección de Instrucción Primaria, constituyeron canales de expresión y negociación respecto de las políticas sociales. La transferencia de conocimientos e ideas desde países noratlánticos, un proceso ocurrido no solo "desde arriba" sino también "desde el lado", se tradujo en la aplicación de "modos de hacer" las políticas. Coyunturas críticas e inesperadas como el conflicto con España, la gran epidemia de viruela de 1872 y la crisis económica internacional, abrieron la posibilidad de nuevas alternativas para las políticas públicas, independientemente de la disposición previa de los políticos. La implementación de las propias políticas sociales fue moldeando los pasos subsecuentes, por ejemplo, priorizando en el aislamiento de los infectados de viruela por sobre un sistema de vacunación, redefiniendo sobre la marcha los objetivos. En las opciones adoptadas sobre las políticas sociales influyeron las reglas del juego en las instituciones políticas de la época, principalmente las disputas en torno a la centralización del Estado y el centrismo no programático de los liberales en el poder. En fin, un conjunto de instituciones, marcos normativos y procesos económicos, políticos, sociales, cognoscitivos e ideológicos, nacionales e internacionales, más allá de las intenciones y las opciones de los actores políticos, dieron forma a las políticas sociales cuando estas emergieron en el período de formación del Estado poscolonial.

Historia-MacClure 09-8.indd 414 09-08-12 16:51

Múltiples actores ejercieron un papel en las políticas sociales, unos más decisivos que otros, especialmente los más poderosos, la clase dominante, pero todos se vieron enmarcados en el proceso histórico del que formaban parte. Ni los méritos por lo realizado ni la culpabilidad por las fallas radicaron exclusivamente en decisiones de la elite en el poder, una simplificación fácil y evasiva acerca de la historia que hemos expuesto. Uno de los obstáculos más directos consistió en que la acción del Estado se vio entrabada por la falta de diversificación y ampliación de los ingresos de que disponía el Estado para estos efectos, lo cual se expresó en un límite al nivel de gasto fiscal en los servicios colectivos y en los insuficientes resultados alcanzados en educación primaria, salud y condiciones sanitarias.

Al poner en evidencia el modo extraordinariamente dinámico en que los sucesos anteriores condicionaron los subsiguientes, de modo multifacético y en forma no siempre sistemática, el proceso histórico recorrido permite comprender aspectos centrales acerca del origen de las políticas sociales en el período poscolonial. Estas políticas, con sus actores heterogéneos, sus componentes múltiples y encadenados en el tiempo real de los acontecimientos, convergieron en el tronco común de un mismo proceso histórico. Por ello, incidieron en la formación del propio Estado que sucedió a la caída del Imperio español. Todo esto contribuye a una comprensión de las políticas sociales diferente a la habitual en la historiografía y en los análisis de economistas o cientistas sociales. Lo más interesante consiste en que la historia examinada nos permite comprender por qué ocurrieron los resultados de esas políticas.

Lamentablemente para la mayoría de los habitantes, no se concretaron las visiones de algunos actores que podrían haber ayudado a mejorar las condiciones de vida de la población y un encadenamiento de hechos operó negativamente. Los resultados de las políticas implementadas fueron en ciertos sentidos favorables para la población, pero en otros poco beneficiosos y acentuadores de las diferencias sociales, a fines de la década de 1870. Como desenlace del ciclo imperial, medio siglo después de la invasión napoleónica a la península ibérica y de las independencias americanas, ocurrieron

Historia-MacClure 09-8.indd 415 09-08-12 16:51

en Chile algunas mejorías para la población mediante políticas sociales, pero solo se alcanzaron tasas de mortalidad y analfabetismo próximas a las de España, que para entonces se encontraba en esos ámbitos al final de la escala de los países europeos.

Las políticas sociales, a pesar de los avances, tuvieron resultados negativos en el bienestar de la población así como en su "capital humano" y no disminuyeron la desigualdad social. La comprensión de estos importantes impactos constituye la conclusión más relevante que podemos desprender de la historia de las políticas sociales en el período analizado.

Entre los resultados negativos de las políticas impulsadas, destacó la falta de escuelas y de una política más proactiva, lo cual limitó la expansión de la educación primaria en la población según se había proyectado. Chile quedó atrás de otros países donde el analfabetismo disminuyó más fuertemente. Las escuelas primarias fueron más insuficientes en algunos sectores y estratos de la ciudad que en otros, entre las mujeres que entre los hombres, en las ciudades en comparación a las zonas rurales, lo cual mantuvo o acentuó la desigual distribución de la habilidad de saber leer y escribir. La educación secundaria, incluyendo la pública, acentuó las diferencias al ser ofrecida de modo restringido a solo una parte de los niños y jóvenes.

La educación de la población, considerada actualmente un factor fundamental para el desarrollo económico y la actividad laboral de las personas, en la época no tuvo ese mismo valor y su impacto sobre la alfabetización tuvo un significado particular. El rápido crecimiento de la economía chilena a partir de mediados del siglo XIX, cuya fuerza motriz fue el comercio internacional, fue anterior al "capital humano" en su forma básica de saber leer y escribir. La tierra agrícola y los recursos minerales eran la principal forma de "capital físico" en la economía del país, incrementado con la inversión en ferrocarriles. La productividad del trabajo dependía de medios de producción tangibles, del "capital físico", más que de tecnologías intangibles incorporadas al "capital humano" a través de la educación, como ocurrió un siglo después.

Historia-MacClure 09-8.indd 416 09-08-12 16:51

Las habilidades generadas a través de la escuela ejercieron otros efectos económico-sociales positivos, externos a la actividad laboral. La alfabetización facilitó las transacciones, favoreció la movilidad a lo largo del territorio y las comunicaciones a través del correo, aportó una cultura más flexible ante los cambios económicos y sociales que estaban teniendo lugar. La insuficiente ampliación de la educación primaria limitó la difusión y extensión de esos efectos beneficiosos. Es posible que esa insuficiencia también haya puesto un límite a la contribución de la educación al fomento de conductas más abiertas al cuidado de la salud, como la vacunación y la limpieza personal.

Más que de saber leer y escribir, el "capital humano" de la mayoría de las personas y familias en su actividad laboral, dependía de la experiencia en el trabajo, así como de su resiliencia frente a amenazas como las epidemias de viruela y las infecciones intestinales, a través de medidas de salud pública.

La incidencia de la viruela pudo ser controlada en algún grado durante las epidemias, a través del aislamiento de los infectados, medida que alcanzó su máxima expresión en los hospitales-lazaretos. Esta opción disminuyó la prioridad de la vacunación, que logró proteger a una parte de la población, pero no alcanzó la cobertura casi total de países como Alemania e Inglaterra en los mismos años. Por esto, se mantuvo el nivel de mortalidad provocado por la viruela. Frente a ese virus estaban más desprotegidos quienes se encontraban expuestos al contagio por las condiciones de hacinamiento de sus viviendas y quienes no habían sido vacunados, muchas veces por razones culturales.

La elevada mortalidad infantil veraniega causada por las infecciones intestinales, no se atenuó debido al escaso volumen de agua potable distribuido en las ciudades, a la poca atención prestada al insalubre sistema de acequias y a las insuficiencias en la extracción de basuras domiciliarias.

Así, lo ocurrido con las políticas vinculadas a la salud pública tuvo duros efectos sobre los niños y el bienestar de gran parte de la población. Al mismo tiempo, ello coartó la formación de

Historia-MacClure 09-8.indd 417 09-08-12 16:51

"capital humano", especialmente de los más desprovistos de recursos económicos. La salud incidía en la capacidad física y de las energías físicas dependían los ingresos de quienes trabajaban. Se vieron restringidas las capacidades de generación de ingresos de la población en edad de trabajar y las capacidades laborales futuras de las familias.

En definitiva, el "capital humano" de la mayor parte de la población se vio afectado en alguna medida por la insuficiente ampliación de la educación primaria, pero fuertemente también por el limitado control de la incidencia de la viruela, así como por la falta de un adecuado desarrollo de sistemas de agua potable y de disposición de residuos en las ciudades. La falta de control de la viruela incidió de modo inmediato en disminuir la capacidad de los hogares para generar recursos económicos luego de epidemias como la de 1872. Las infecciones intestinales provocadas por las insuficiencias del sistema sanitario, al afectar preponderantemente a los niños, menoscabaron el "capital humano" de los hogares a un mediano plazo. En otras sociedades de un similar nivel de desarrollo en la época, como Argentina y Buenos Aires en particular, se adoptaron decisiones diferentes a las chilenas respecto de las condiciones sanitarias. En los ámbitos relacionados con la salud y no solamente en la educación, la formación de "capital humano" permaneció por detrás de países noratlánticos.

Por lo tanto, podemos concluir que las políticas sociales no aminoraron y posiblemente se sumaron a la distribución acentuadamente concentrada del "capital físico" en tierras y recursos minerales. Aparentemente, la distribución de la riqueza y los ingresos tenía un grado de desigualdad similar a países noratlánticos. A lo largo del período analizado en Chile, aumentó la concentración de la riqueza y la desigualdad en los ingresos, al mismo tiempo que el incremento de los empleados de oficina y profesionales, junto a la importante presencia de artesanos calificados, indicó una paulatina disminución de la pobreza en la población del país, en la que predominaban quienes no alcanzaban a satisfacer necesidades básicas. Todo esto coincidió con lo que ocurría en la mayor parte

Historia-MacClure 09-8.indd 418 09-08-12 16:51

del mundo, pero a diferencia de países noratlánticos, no mejoraron en la misma medida las condiciones de salud de la población y su nivel educacional, como se manifestó en la mantención de la viruela y las infecciones intestinales en los niños, así como en la comparativamente elevada tasa de analfabetismo. Las enfermedades y la muerte estrecharon la capacidad de los hogares de producir recursos para su subsistencia cotidiana y abreviaron los generados a lo largo de toda la vida de cada persona. Esto perjudicó más a quienes carecían de "capital físico" y de condiciones favorables para proteger su salud. A la desigualdad de ingresos se sumó la desigualdad social en aspectos como la salud y la educación, tanto dentro del país como en comparación a otros países.

Así, nuestra principal conclusión consiste en que la insuficiente inversión en "capital humano" por medio de las políticas públicas convergió con la creciente concentración de la riqueza, agudizando las desigualdades sociales y posiblemente retardando el crecimiento económico en esos años no solo al interior del país sino también en relación con mejoramientos experimentados en el mundo del que Chile formaba parte. La salud pública, que en la época era un insumo más importante que la educación para la formación de "capital humano", no mejoró en el país al mismo ritmo que en países noratlánticos, donde en conjunto con el "capital físico" podría haber contribuido a un crecimiento más permanente, diversificado y con menor desigualdad social. Eso dependía no solo de las políticas económicas, sino también las políticas sociales.

De este modo, los factores estructurales y el dominio de una clase sobre el resto de la sociedad fueron determinantes en la inequidad social, pero la persistencia de formas particulares de desigualdad fue resultado del modo en que se desarrollaron políticas sociales interrelacionadas. Disminuir la desigualdad social estuvo fuera de los objetivos buscados por las autoridades, pero en todo caso, de modo agregado, las políticas sociales no la mitigaron. La acción del Estado podría haber atenuado algunas de las manifestaciones más importantes de la desigualdad, de modo que en su especificidad histórica la inequidad se vio agudizada por la

Historia-MacClure 09-8.indd 419 09-08-12 16:51

insuficiencia de las políticas sociales. En ese sentido, lo acontecido con las políticas públicas explica históricamente la desigualdad social en la época.

A la larga, todo esto afectaría también al *stock* de "capital humano" acumulado por la sociedad e incluso a su estabilidad social, aunque ello no concernió directamente a quienes vivieron en el tercer cuarto del siglo XIX. Independientemente de esa historia posterior, para quienes vivieron en los años previos al conflicto armado con Bolivia y Perú, los problemas de agua y sanidad sumados a las insuficiencias en el enfrentamiento de la viruela, provocaron más víctimas mortales que los soldados chilenos muertos en la guerra.

Cuando estalló la guerra, surgieron evaluaciones de lo hecho mediante políticas sociales. Se planteó la necesidad de reorganizar la salud pública y de enfrentar en especial la elevada mortalidad infantil. Las malas condiciones sanitarias aparecieron como un tema relevante y se sostuvo que debido a ellas, las enfermedades podían ser todavía más graves de lo que eran. Domingo Sarmiento criticó duramente la escasa cobertura de la educación primaria chilena. El conflicto bélico marcó un cambio de época, desencadenando inquietudes y evaluaciones negativas sobre esas políticas en las clases dirigentes.

Ese clima pesimista respecto de las políticas sociales no se vio acompañado de una reacción en el resto de la sociedad, a pesar que durante la crisis económica previa a la guerra hubo una cierta agitación social y política, manifestada a través de protestas en las ciudades por el alza del precio del pan y otros productos, así como por la falta de medidas proteccionistas para los artesanos y pequeñas industrias. Las políticas sociales, al ofrecer protección social a parte de la población, cumplieron una función de integración social.

Las políticas sociales antes de la guerra no fueron solamente un tránsito inicial y gradual hacia las bases de las políticas "modernas" del posterior siglo XX, sino que cumplieron funciones en la sociedad de esa época, se definieron e implementaron de acuerdo con las reglas del juego existentes y por parte de redes de actores

Historia-MacClure 09-8.indd 420 09-08-12 16:51

involucrados en ellas y, sobre todo, tuvieron resultados para la gente que vivía en ese entonces. Además, desde el punto de vista de los acontecimientos posteriores, no fueron parte de un proceso lineal y progresivo hacia su "modernización", porque al estallar la guerra había un estancamiento en la capacidad de las políticas para alcanzar los objetivos originales y responder a las demandas de la población. Había indicadores de resultados insuficientes, lo cual fue asumido en el tono de fracaso de las evaluaciones efectuadas en esos años, mostrando problemas que evidenciaban el cierre de un ciclo.

Las condiciones materiales para las políticas sociales cambiaron pronto como desenlace del conflicto bélico con Bolivia y Perú, cuando el Estado contó con un mayor volumen de recursos para el gasto público. De todos modos, es posible que la tradición establecida antes de la guerra haya incidido en las políticas sociales posteriores, pues las políticas orientadas a salud, condiciones sanitarias, educación y sistema tributario, al menos en lo fundamental, fueron suficientemente robustas para mantenerse relativamente inalteradas durante varias décadas. Pero en qué medida hubo una capacidad de orientar el futuro a través del proceso de formación de las políticas sociales antes de la guerra, fue parte de otra historia.

La historia recorrida en este libro muestra que la promesa con que se inició el siglo XIX, a pesar de los avances logrados, lamentablemente no se cumplió para la mayoría de la población, en los orígenes de las políticas sociales en Chile.

Historia-MacClure 09-8.indd 421 09-08-12 16:51

Historia-MacClure 09-8.indd 422 09-08-12 16:51

Bibliografía

Historia-MacClure 09-8.indd 423 09-08-12 16:51

Historia-MacClure 09-8.indd 424 09-08-12 16:51

MANUSCRITOS

Archivo del Arzobispado de Santiago, legajos 38 y 43.

Archivo Nacional, Fondo Ministerio Interior, vol. 143, 201, 258, 270, 273, 288, 299, 304, 320, 381, 407, 410, 490, 457, 596, 608, 613, 660, 731, 735, 783, 825.

Archivo Nacional, Fondo Ministerio Justicia, Culto e Instrucción Pública, vol. 29, 99; Dirección de Instrucción Primaria, vol. 1, 2 y 3.

Archivo Nacional, Fondo Intendencia Valparaíso, vol. 192, 408.

Archivo Nacional, Fondo Intendencia Concepción, vol. 274, 328, 343, 394, 418, 422, 445, 485, 580.

Archivo Nacional, Fondo Municipalidades-Municipalidad de Santiago, vol. 207, 217, 237.

Archivo Nacional, Fondo Municipalidades-Municipalidad de Valparaíso, vol. 8, 10, 30, 34.

Archivo Nacional, Fondo Municipalidades-Municipalidad de Concepción, vol. 19, 495.

Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Concepción, vol. 8, 9, 13, 16.

Archivo Nacional, Fondo Notarios, Notarios Los Ángeles, vol. 1, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16.

Archivo Nacional, Archivo Claudio Gay, vol. 37 (ex 46), vol. 39 (ex 48).

Archivo Nacional, Archivo Domingo Santa María, vol. A6045, A4983.

Archivo Nacional, Fondo Gobernación Los Andes, vol. 60.

Archivo Nacional, Fondo Gobernación Petorca, vol. 21.

Archivo Nacional, Fondos Varios, vol. 413, 415.

Museo de Historia de la Medicina, Fondo Hospital San Juan de Dios: serie Varios, doc. N° 1; vol. 28, N° 275; vol. 31, N° 278.

Museo de Historia de la Medicina, Fondo Establecimientos de Beneficencia, Caja 9, 1876-80.

The National Archives, Despatches from United States ministers to Chile, 1823-1906, Washington, 1962 (microformato), roll T-25.

Historia-MacClure 09-8.indd 425 09-08-12 16:51

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

El amigo del pueblo, 1850.
El Araucano, Santiago: diversos períodos.
El artesano, Talca: 1866-1867.
El estandarte católico, Santiago: 1875-1879.
El ferrocarril, Santiago: 1866-1880.
El independiente, Santiago: 1866-1867, 1875-1879.
El Mercurio, Valparaíso: 1866-1880.
El pueblo, Santiago, 1867.
La barra, 1850-1851.
La libertad, 1866-1867.
La república, 1866-1867.
Los tiempos, Santiago: 1875-1879.
Novedades, Santiago: 1875-1879.
Revista económica, Santiago: 1887-1889.
Revista Médica de Chile, Santiago: 1872-1882.

PUBLICACIONES OFICIALES

Anuario estadístico de la República de Chile. Entrega primera, 1848-1858, Santiago, Imprenta Nacional, 1860. 1848-1880: variaciones en los títulos, diferentes imprentas y diversos años de edición.
Boletín de la Junta Visitadora de las Escuelas Públicas del Departamento de Santiago. Santiago, 1868-1871.
Boletín de las leyes, órdenes y decretos del gobierno, Santiago: diversos años; variaciones en los títulos.
Boletín eclesiástico. Santiago, 1830-1876.
Censo de 1813. Santiago, Archivo Nacional, Imprenta Chile, 1953.
Censo jeneral de la República de Chile. Levantado en Abril de 1854. Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1858.
Censo jeneral de la República de Chile levantado el 19 de abril de 1865. Santiago, Imprenta Nacional, 1866.
Censo jeneral de la población de Chile levantado el 19 de abril de 1875 y completado por la Oficina Central de Estadísticas en Santiago. Quinto censo jeneral de la población de Chile. Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1876.
Courcelle-Seneuil 1813-1892. Paris, Typographie A. Davy, [1892].

Historia-MacClure 09-8.indd 426 09-08-12 16:51

Oficina Central de Estadística. *Censo general de la población de Chile, levantado el 26 de noviembre de 1885*. Valparaíso, Imprenta La Patria, 1889-1890.

Cuenta jeneral de las entradas y gastos fiscales de la República de Chile en 1850. Imprenta del Progreso, Santiago, 1854. 1850-1879: diversos títulos, imprentas y años de edición.

"Discurso del Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional", *Sesiones del Congreso Nacional*, Santiago. 1840-1879.

Documentos sobre la empresa del agua potable. Santiago, Imprenta El Independiente, 1870.

Impuesto agrícola. Rol de contribuyentes. Valparaíso, Imprenta Patria, 1875.

"Informe del Inspector Jeneral de Instrucción Primaria referente al año escolar de 1880, anexo a la Memoria de Justicia, Culto e Instrucción Pública", *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional en 1881*.

Memoria Intendente de Concepción, 1865 y 1875.

Memoria Intendente de Santiago, Santiago, 1862-1879: variaciones en los títulos e imprentas.

Memoria Intendente de Valparaíso, 1865, 1875, 1876, 1877.

Memoria Ministro de Hacienda. 1850 a 1880: variaciones en los títulos e imprentas.

Memoria Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Santiago, 1853-1879, y Anexo instrucción primaria: variaciones en los títulos e imprentas.

Memoria Ministro del Interior. Santiago, 1840-1879: variaciones en los títulos e imprentas.

Monitor de las escuelas primarias, Santiago, Imprenta Belín, 1853-1865.

Primer censo de la República Argentina, verificado en los días 15, 16 y 17 de setiembre de 1869. Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, 1872.

Sesiones de la Cámara de del Senadores. Santiago, diversos períodos.

Sesiones de la Cámara de Diputados. Santiago, diversos períodos.

MAPAS

Santiago: Ansart, 1875.

Valparaíso: Fuentes, c. 1879.

Concepción: Binimelis, 1856.

Historia-MacClure 09-8.indd 427 09-08-12 16:51

LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS

Abalos, Ximena. "Bibliografía para el estudio de la historia de la medicina en Chile". *Academia Chilena de Historia de la Medicina*. Santiago, Año III, 1961.

Abramovitz, Moses. "The search for the sources of growth: areas of ignorance, old and new." *The Journal of Economic History*, vol. 53, Nº 2, Jun. 1993, pp. 217-243.

Aguirre, José Joaquín. "Sobre fiebres". *Anales de la Universidad de Chile*, 1852.

Alonso, Armando. "Vida y obra del doctor José Joaquín Aguirre". *Anales chilenos de historia de la medicina*, 1970, XII, págs. 33-74.

Alzola, Pablo de. "El problema sanitario". *Revista de obras públicas*. Madrid, 1886, 34, tomo IV, N° 22, p. 360-364.

Amunátegui, Domingo. "La enseñanza de las ciencias políticas en Chile". *Páginas sueltas*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1889.

Amunátegui, Miguel Luis; Amunátegui, Gregorio. *De la instrucción primaria en Chile: lo que es, lo que debería ser*. Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1856.

Annino, Antonio; Guerra, François-Xavier. *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Ansart, Ernesto. *Plano de Santiago*. 1875.

Arancibia, sor Elena; Caiceo, Jaime; Retamal, Myriam. *Historia de los 150 años de las Hijas de la Caridad y de la Congregación de la Misión en Chile, 1854-2004*. Santiago, s/ed., 2004.

Aránguiz, Horacio; Rodríguez, Cristián. "Tradicionalismo y cambio agrícola en Aconcagua: elementos para su comprensión". *Historia*, 29, 1995-1996, p. 5-42.

Arellano, José Pablo. *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago, CIEPLAN, 1985.

Armus, Diego (compilador). *Avatares de la medicalización en América latina (1870-1970)*. Buenos Aires, Editorial Lugar, 2005.

Arrom, Silvia. *Las mujeres de la ciudad de México. 1790-1857*. México, Siglo XXI, 1988.

Arteaga, Justo. y Arteaga, Domingo. *Los constituyentes de 1870*. Santiago, Imprenta Barcelona, 1910.

Auth, Raúl. "Influencia del Dr. Lorenzo Sazie a la medicina chilena de mediados del siglo XIX". Neghme, Amador; Pérez, Jaime (eds.). *Jornadas de Historia de la Medicina Chilena* (1986), Santiago, Editorial Universitaria, 1987, pp. 69-77.

Historia-MacClure 09-8.indd 428 09-08-12 16:51

Baraona, Rafael. *Valle de Putaendo: estudio de estructura agraria*. Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Geografía, 1961.

Barrera, Pedro. *Nuevo caton christiano y catecismo de la doctrina christiana para educar y enseñar a leer a los niños en variedad de letras romanas y bastardillas*. Puebla de los Ángeles, 1808.

Barros Arana, Diego. "Don Gustavo Courcelle Seneuil", *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1892, vol. LXXXI, pp. 733-753.

Barros Arana, Diego. *Obras completas*, Santiago, Cervantes, 1908-1914, vol. 13.

Barros Arana, Diego. *Un decenio de la historia de Chile: 1841-1851*. Santiago, Imprenta Barcelona, 1913, 2 vol.

Barrow, Robert. *Determinants of economic growth. A cross-country empirical study*. Cambridge, Massachussetts Institute of Technlogy, 1997.

Barrow, Robert. "Determinants of economic growth: implications of the global evidence for Chile". *Cuadernos de Economía*, año 36, N° 107, abril 1999, pp. 443-478.

Bateman, Juan Federico. *Mejoras de la ciudad de Buenos Aires: informe sobre drenage, sistema de cloacas para desagüe, y sobre provisión de agua de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires*, Imprenta del Siglo, 1871.

Bauer, Arnold. *La sociedad rural chilena desde la conquista ibérica hasta 1930*. Santiago, Andrés Bello, 1994.

Becker, Gary S. *El capital humano*. Madrid, Alianza Editorial, 1983.

Benavente, Ricardo. *El Protomedicato en Chile*. Santiago, Imprenta Universo, 1828.

Bengoa, José. *El poder y la subordinación. Historia social de la agricultura chilena*. Santiago, Ediciones Sur, vol. 1, 1988.

Bengoa, José. *Historia del pueblo mapuche (siglo XIX y XX)*. Santiago, Ediciones Sur, 1987.

Bengtsson, Tommy; Svensson, Patrick. *Economic development, formation of human capital and the demographic transition: Southern Sweden 1750-1900*. Lund, Department of Economic History, Lund University, June 26, 2002.

Bernedo, Patricio. "Los industriales alemanes de Valdivia, 1850-1914". *Revista Historia*, Santiago, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, 32, 1999.

Bertrand, Anne; Torny, Didier. *Libertés individuelles et santé collective. Une étude socio-historique de l'obligation vaccinale*. Villejuif, CNRS, 2004.

Historia-MacClure 09-8.indd 429 09-08-12 16:51

Brieger, Gert. "The historiography of medicine." Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 24-44.

Binimelis, Pascual, "Plano de la ciudad de Concepción, 1856", en: Oliver, Carlos; Zapata, Francisco. *Libro de oro de la historia de Concepción*. Concepción, Litografía Concepción, 1950.

Blancpain, Jean-Pierre. *Francia y los franceses en Chile (1700-1980)*. Santiago, Hachette, 1987.

Blancpain, Jean-Pierre. *Los alemanes en Chile (1816-1945)*. Santiago, E.P.C., 1985.

Blest Gana, Alberto (autor original). "La situación financiera de Chile en 1878". *Revista chilena*, abril 1922, pp. 485-494.

Blest Gana, Alberto. *Martín Rivas*. Santiago, Zig-Zag, 2008.

Blest, Guillermo. *Ensayo sobre las causas más comunes y activas de las enfermedades que se padecen en Santiago de Chile con indicaciones de los mejores medios para evitar su destructora influencia*, Santiago, Imprenta R. Rengifo, 1828.

Blest, Guillermo. *Estado de la medicina en Chile, plan para su mejora*. Santiago, Imp. Rengifo, 1826.

Borgoño, José M. "Vacunación antivariólica en Chile." *Revista chilena de infectología*, vol. 19, N° 1, 2002, pp. 60-62.

Bourguignon, Francois; Morrison, Christian. "Inequality among world citizens: 1820-1992." *American economic review*, 92 (4), 2002, pp. 727-744.

Braun Ll., Juan; Braun Ll., Matías; Briones, Ignacio; Díaz B., José. *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Documento de Trabajo Nº 187, Santiago, 2000.

Bravo, Bernardino. *El absolutismo ilustrado en Hispanoamérica y Chile (1760-1860), de Carlos III a Portales y Montt*. Santiago, Editorial Universitaria, 1994.

Bravo, Bernardino. "Un gobernante ilustrado en el Chile del siglo XIX: Manuel Montt, Ministro y Presidente de la República, 1840-1861". *Boletín de la Academia chilena de la Historia*, Santiago, N° 101, 1990.

Brito, Alejandra. "Del rancho al conventillo. Transformaciones en la identidad femenina, Santiago de Chile, 1850-1920". Godoy, Lorena; Hutchinson, Elisabeth; Rosemblatt, Karin; Zárate, M. Soledad (editoras). *Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX*. Santiago, Ediciones Sur y CEDEM, 1995.

Historia-MacClure 09-8.indd 430 09-08-12 16:51

Brunner, Juan. "Fragmentos de una higiene pública de Santiago", *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 291-315.

Cabrera, María Josefina. "Obligar a vivir o resignarse a morir? Viruela y vacuna: el debate sobre una enfermedad y su prevención a comienzos del siglo XX en Chile". Zárate, María Soledad (compiladora). *Por la salud del cuerpo. Historia y políticas sanitarias en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2008, p. 35-80.

Cáceres, Gonzalo; Booth, Rodrigo; Sabatini, Francisco. "Suburbanización y suburbio en Chile: una mirada al Gran Valparaíso decimonónico (1820-1870)". *Archivum*, Viña del Mar, N° 4, 2002.

Calvo, Jorge. "Cloacas de Santiago". *Higiene y asistencia pública en Chile*, Santiago, V Conferencia Sanitaria Internacional Americana, 1911, pp. 185-192.

Campos, Fernando. *Desarrollo educacional 1810-1960*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1960.

Campos, Fernando. *Historia de Concepción 1550-1988*. Santiago, Editorial Universitaria, 4ª edición, 1989.

Cariola, Carmen y Sunkel, Osvaldo. *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1990*. Santiago, Editorial Universitaria, 1991.

Carmagnani, Marcello. *Estado y mercado: la economía política del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México DF, 1994.

Carrasco, José. *Nuevo método de caligrafía elemental*. Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1875.

Carrillo, Claudia; Figueroa, Pamela. "La salud en Chile en el siglo XIX. Fichero biblioGráfico". *Dimensión histórica de Chile*, 10, 1995, pp. 217-310.

Carvallo, Sergio. *Legislación tributaria chilena*. Santiago, Ed. Universitaria, 1961.

Castillo, Fernando; Cortés, Lía; Fuentes, Jordi. *Diccionario histórico y bio-Gráfico de Chile*. Santiago, Zig-Zag, 1998.

Castillo, Viviana. *Diferenciación y re-conocimiento: sociedad y espacio ante la experiencia de modernización: la ciudad de Concepción en el siglo XIX*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, Tesis Licenciatura Historia, Santiago, 2000.

Cavieres, Eduardo. "Ser infante en el pasado. Triunfo de la vida o persistencias de estructuras sociales. La mortalidad infantil en Valparaíso, 1880-1950". *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, N° 5, 2001.

Cavieres, Eduardo. "Valparaíso en la segunda mitad del siglo XIX. Aproximaciones demográficas". Valenzuela, Jaime (ed.). *Historias urbanas*.

Historia-MacClure 09-8.indd 431 09-08-12 16:51

Santiago, Instituto de Historia, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2007.

Cavieres, Eduardo. *Comercio chileno y comerciantes ingleses 1820-1880: un ciclo de historia económica*. Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, Instituto de Historia, 1988.

Cavieres, Eduardo; Salinas, René. *Amor, sexo y matrimonio en Chile tradicional*. Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, Serie monografías, 5, 1991.

Cavieres, Eduardo; Vito, Jaime. "Chile 1860-1930. Liberalismo y financiamiento del Estado: un problema secular", *Dimensión Histórica de Chile*, Departamento de Historia y Geografía, Universidad de Chile, 1995-1996, pp. 91-102.

Celis, Luis; Guzmán, Andrés; Pozo, José Miguel. *Educadores ilustres en la historia educacional chilena, siglos XVIII-XX*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998.

Chambers, Sarah. "'With his life he paid for this pension': The politics of military pensions in Chile, 1817-1850". *Annual Meeting of the American Historical Association*; January 8, 2006.

Cheney, Rose. "Seasonal aspects of infant and childhood mortality: Philadelphia, 1865-1920". *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 14, Nº 3, (Winter, 1984), pp. 561-585.

Cicarelli, Nina. "Ocurrió hace 100 años en la medicina chilena". *Anales chilenos de historia de la medicina*, año VI, 2° semestre 1964, vol. I.

Cicarelli, Nina. "Ocurrió hace 100 años en la medicina chilena". *Anales chilenos de historia de la medicina*, año VII, 1965.

Cienfuegos, José. *Catón cristiano-político para el uso de las escuelas de la República de Chile*. Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1859.

Cifuentes, Abdón. "Mortalidad en Santiago", I y II, *La estrella de Chile*, 30 julio y 6 agosto 1871.

Cifuentes, Abdón. *Memorias*. Santiago, Nascimiento, 1936, vol. I.

Clark, Ann. "Compliance with infant smallpox vaccination legislation in nineteenth-century rural England: Hollingbourne, 1876-88". *Social history of medicine*, vol. 17, 2004, Nº 2, pp. 175-198.

Coatsworth, John. "Economic and institutional trajectories in nineteenth-century Latin America". Coatsworth, John; Taylor, Alan. *Latin America and the world economy since 1800*. Cambridge, Harvard University Press-David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1998.

Collados, Claudio (ed.). *El poder naval chileno*. Valparaíso, Revista de Marina, 1985, vol. 2.

Historia-MacClure 09-8.indd 432 09-08-12 16:51

Collier, Simon. *Chile: la construcción de una república 1830-1865: política e ideas*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

Collier, Simon. *Ideas y política en la Independencia de Chile 1808-1833*. Santiago, Ed. Andrés Bello, 1977.

Collier, Simon ; Sater, William. *Historia de Chile. 1808-1994*. Madrid, Cambridge University Press, 1998.

Comisión Central de Lazaretos. *Memoria que la Comisión Central de Lazaretos presenta al señor Intendente de Santiago sobre el resultado de sus trabajos, octubre de 1872*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1872.

Concha y Toro, Melchor. *La situación económica: consideraciones sobre la cuestión monetaria i los cambios*. Santiago, Impr. de la República de J. Núñez, 1876.

Conejeros, Juan Pablo. *La influencia cultural francesa en la educación chilena, 1840-1880*. Santiago, Ediciones Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Serie Investigación N° 17, 1999.

Contardo, Jenaro. "Causas de la propagación de la viruela en Chile y de la excesiva mortandad que producen sus epidemias en Santiago". Memoria de Prueba, *Anales de la Universidad de Chile*, vol. 49 (52), mayo 1877, pp. 443-461.

Cood, Enrique. "Discurso pronunciado por don Enrique Cood, a su incorporación en la Universidad de Chile, como académico de la Facultad de Filosofía y Humanidades". *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 147-157.

Correa, Humberto. "Historia de la medicina de la provincia de Curicó". Santiago, *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año VI, 1964, pp. 201-316.

Correa, José Domingo; Andonaegui, Alejandro; Renjifo, Osvaldo. *Piezas y documentos relativos a la organización i ensanche de la Empresa de Agua Potable, perteneciente a la Municipalidad de Santiago*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1872.

Courcelle-Seneuil, J. G. *Tratado teórico i práctico de economía política*. Guillaumin, Paris, 1859, 2 vol.

Courcelle-Seneuil, Jean Gustave. "Crise comerciale et monètaire au Chili". *Journal des economistes*, XLIV, oct.-dic. 1876, pp. 293-295.

Courcelle-Seneuil, Jean Gustave. *Examen comparativo de la tarifa i lejislación aduanera de Chile, con las de Francia, Gran Bretaña i Estados Unidos*. Imprenta Nacional, Santiago, 1856.

Courcelle-Seneuil, Jean Gustave. *Informe sobre el estado de la hacienda pública en 1° de octubre de 1861 pasado al señor Ministro del ramo*. Santiago, Imprenta Nacional, 1861.

Historia-MacClure 09-8.indd 433 09-08-12 16:51

Cruchaga, Miguel. *Tratado elemental de economía política*. Madrid, Editorial Reus, 3ª edición, 1928 (1ª edición 1867).

Cruz Barros, Nicolás. *El surgimiento de la educación secundaria pública en Chile, 1843-1876: el plan de estudios humanista*. Santiago, DIBAM-PIIE-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2002.

Cruz, Isabel. "Reseña de una sonrisa: los comienzos de la caricatura en Chile decimonónico (1858-1868)." *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*. Años 58-59, N° 102, 1991-1992.

Cruz-Coke, Ricardo. *Historia de la medicina chilena*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1995.

Cubillos, Lorenzo; Quappe, Germán. "Breve historia de la cirugía en Chile". Neghme, Amador; Pérez, Jaime (eds.). *Primeras jornadas de historia de la medicina chilena*, Santiago, Editorial Universitaria, 1987.

Cueto, Marcos (editor). *Salud, cultura y sociedad en América Latina*, Lima, IEP-Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1996.

Cussó, Xavier; Nicolau, Roser. "La mortalidad antes de entrar en la vida activa en España. Comparaciones regionales e internacionales, 1860-1960". *Revista de historia económica*, año XVIII, otoño-invierno 2000, N° 3, pp. 525-551.

Daley, Allen; Benjamin, B. "London as a case study." *Population studies*, Vol. 17, Nº 3. (Mar., 1964), pp. 249-262.

Dávila Boza, Ricardo. "Apuntes sobre el movimiento interno de la población de Chile y sobre las principales circunstancias que tienen sobre él una notable influencia". *Anales Universidad de Chile*, 1875, pp. 497-573.

Dávila Boza, Ricardo. "Mortalidad de los niños en Santiago. Sus causas y sus remedios". *Revista chilena de higiene*, año V, 1899.

Dávila Boza, Ricardo. *Hijiene pública en Chile*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1908.

Dávila, Juan; Rodríguez, Enrique. *Recopilación de las leyes, ordenanzas, reglamentos i demás disposiciones administrativas vijentes en el departamento de Santiago*. Santiago, Imprenta Nacional,1881.

De la Cuadra, Sergio. "Una reflexión histórica sobre el problema de la banca actual en Chile". *Revista Universitaria*, Universidad Católica, N° 15, 2° semestre 1985, pp. 49-52.

De Ramón, Armando, Couyoumdjian, Juan Ricardo y Vial, Samuel. *Historia de América. Ruptura del viejo orden hispanoamericano*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1992.

De Ramón, Armando. "La mecánica del crecimiento urbano y su control. Santiago de Chile (1840-1910)." *Revista de Historia*, 16, julio-diciembre 1994, pp. 5-72.

Historia-MacClure 09-8.indd 434 09-08-12 16:51

De Ramón, Armando. "Santiago de Chile, 1850-1900. Límites urbanos y segregación espacial según estratos." *Revista paraguaya de sociología*, Asunción, N° 42-43, 1978.

De Ramón, Armando. *Estudio de una periferia urbana: Santiago de Chile 1850-1900*. Santiago, Ediciones Historia, 1985.

De Ramón, Armando. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid, Ed. Mapfre, 1992.

Delgado, Buenaventura (coord.). *Historia de la educación en España y América. Volumen 3. La educación en la España contemporánea (1789-1975)*. Madrid, Ediciones SM-Morata, 1994.

Delgado, Manuel. "La infancia abandonada en Chile. 1770-1930". *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Santiago, N° 5, 2001.

Delgado, Manuel. *Marginación e integración social en Chile. Los expósitos, 1750-1930*. Tesis de maestría, Instituto de Historia, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1986.

Delgado, Manuel; Salinas, René. "Los hijos del vicio y del pecado: la mortalidad de los niños abandonados, 1750-1930". *Proposiciones*, N° 19, 1990, pp. 44-54.

Díaz, Eloísa. "Breves observaciones sobre la aparición de la pubertad en la mujer chilena y de las predisposiciones patológicas propias del sexo", parte II, *Revista Médica*, vol. 16, 1887-1888, p. 337-346.

Dirección General de Estadística. *Anuario Estadístico de España, 1888*. Madrid, 1888.

Dirección Jeneral de Contabilidad. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914*, London, Spostiswode, 1915.

Dirección Jeneral de Contabilidad. *Resumen de la Hacienda Pública de Chile: desde la independencia hasta 1900*. Santiago, Dirección Jeneral de Contabilidad, 1901.

Domeyko, Ignacio. "Sobre las aguas puras de las inmediaciones de Santiago, comparadas con otras, particularmente con las de Copiapó", *Anales de la Universidad de Chile*, 1857.

Donoso, Francisco. *Bernarda Morín, fundadora de las hermanas de la Providencia de Chile*. Santiago, Imprenta de San José, 1949, 2 vol.

Donoso, Ricardo. *Una amistad de toda la vida: Vicuña Mackenna y Mitre*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1926.

Dye, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey, Prentice-Hall, 1998.

Edwards, Agustín. *Cuatro presidentes de Chile*. Valparaíso, Imprenta y Litografía Universo, 1932, vol. 1.

Edwards, Alberto. *El gobierno de don Manuel Montt 1851-1861*. Santiago, Editorial Nascimiento, 1932.

Historia-MacClure 09-8.indd 435 09-08-12 16:51

Egaña, Loreto y Monsalve, Mario. "Civilizar y moralizar en la escuela primaria popular", en Sagredo, Rafael y Gazmuri, Cristián (editores), *Historia de la vida privada en Chile*, Tomo II, *El Chile moderno, de 1840 a 1925*. Santiago, Ed. Taurus-Aguilar, 2006, pp. 119-138.

Egaña, Loreto, *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: una práctica de política estatal*. Santiago, DIBAM-LOM, 2000.

Encina, Francisco Antonio. *Nuestra inferioridad económica. Sus causas, sus consecuencias*. Editorial Universitaria, Santiago, 1955 (1ª edición 1919).

Encina, Francisco. *Historia de Chile. Desde la prehistoria hasta 1891*. Santiago, Editorial Nascimiento, 1970, vol. 14-15.

Espinoza, Enrique. *Jeografía descriptiva de la República de Chile*. Santiago, Imprenta Barcelona, 5ª edición, 1903.

Espinoza, Vicente. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago, Ediciones Sur, 1988.

Estrada, Baldomero; Cavieres, Eduardo; Schmutzer, Karen; Méndez, Luz María. *Valparaíso. Sociedad y economía en el siglo XIX*. Valparaíso, Instituto de Historia, Facultad de Filosofía y Educación, Universidad Católica de Valparaíso, Serie Monografías Históricas, N° 12, 2000.

Etchepare, Jaime. "Los más destacados representantes de Concepción en los congresos de la República, 1810-2000". *Revista de Historia* (Universidad de Concepción), N° 9-10, 1999-2000, pp. 257-279.

Evans, Richard. *Death in Hamburg. Society and politics in the cholera years*. New York-London, Penguin Books, 2005.

Eyzaguirre E., Juan. "El primer censo agrícola chileno". *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*. Santiago, Año 44-55, N° 90, 1977-1978.

Farías, Ana María. *El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos. Resistencias en los discursos y prácticas de los sistemas de atención a la infancia en Chile*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Sociología, Tesis para optar al grado de Magíster en Sociología, 2002.

Fernández, Elías. "Estudios higiénicos sobre algunos puntos de Chile." *Revista Médica*, 1883, pp. 282-284.

Ferrer, Pedro. *Higiene y asistencia pública en Chile. 5ª conferencia sanitaria internacional de las repúblicas americanas*, Santiago, Imprenta Barcelona, 1911.

Ferrer, Pedro. *Historia general de la medicina en Chile*. Talca, Imprenta Talca, 1904.

Figueroa, Virgilio. *Diccionario histórico, bioGráfico y biblioGráfico de Chile. 1800-1928*. Santiago, Balcells, 1928.

Historia-MacClure 09-8.indd 436 09-08-12 16:51

Flora, Peter; Heidenheimer, Arnold (eds.). *The development of welfare states in Europe and America*, New Jersey, Transaction Publishers, 1990.

Foresti, Carlos; Löfquist, Eva; Foresti, Alvaro. *La narrativa chilena. Desde la independencia hasta la Guerra del Pacífico*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 2001, Tomo I y II.

Foucault, Michel. *El nacimiento de la clínica*. México, Siglo XXI Editores, 1996.

Foucault, Michel. Madrid, *Microfísica del poder*. Madrid, Ediciones La Piqueta, 1992.

Foucault, Michel. *Vigilar y castigar*. México, Editorial Siglo XXI, 1982.

Fox, Daniel. "The medical institutions and the state". Bynum, W. F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1204-1230.

Fuentealba, Leonardo. "Courcelle-Seneuil en Chile. Errores del liberalismo económico". *Anales de la Universidad de Chile*, N° 55-56, 1944.

Fuenzalida, Rodrigo. *La Armada de Chile. Desde la alborada al sesquicentenario (1813-1968)*. Santiago, Armada de Chile, 1978, vol. 3.

Furet, Francois; Ozuf, Jacques. *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*. Paris, Éditions de Minuit, 1977.

Galdames, Luis. *La Universidad de Chile (1843-1934)*. Santiago, 1934.

Gálvez, Thelma; Bravo, Rosa. "Siete décadas de registro del trabajo femenino. 1854-1920." *Revista estadística y economía*, Santiago, INE, 5, diciembre 1992, pp. 1-52.

Gana, José Francisco; Matte, Augusto; Salinas, V.; Ossa, Sinforiano. "Informe que presenta la comisión inspectora de la empresa de agua potable a la ilustre Municipalidad, correspondiente al año 1874". *El Ferrocarril*, 4 abril 1875.

García, Pedro. "Saneamiento de las poblaciones". *Revista de obras públicas*. Madrid, 1886, 34, tomo IV, N° 9, pp. 145-150.

Gardarsdottir, Olof. *Saving the child. Regional, cultural and social aspects of the infant mortality decline in Iceland, 1770-1920*. Reykjavik, Umea University, 2002.

Garrido, Eugenia. "Algunos comentarios acerca de mentalidad y medicina en el siglo XIX, en Valparaíso". *Archivum*, N°5, Viña del Mar, 2003, pp. 55-65.

Garrido, Mabel. *Del rancho al conventillo. El problema habitacional de los sectores populares en Santiago. 1860-1920: Una primera aproximación*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, Tesis de Licenciatura, Santiago, 1995.

Historia-MacClure 09-8.indd 437 09-08-12 16:51

Gazmuri, Cristián. *El "48" chileno. Igualitarios, reformistas radicales, masones y bomberos*. Santiago, Editorial Universitaria-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 1999.

Gazmuri, Cristián (editor). *El Chile del centenario, los ensayistas de la crisis*. Santiago, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

Gelfand, Tony. "The history of medical profession". Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 1119-1150.

Gilliss, Lieut. J.M. *The U.S. Naval Astronomical Expedition to the southern hemisphere during the years 1849-'50-'51-'52. Chile: its geography, climate, earthquakes, government, social condition, mineral and agricultural resources, commerce etc.* Washington, A. O. P. Nicholson, Printer, 1855.

Godoy, Hernán. *Estructura social de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1971.

Godoy, Óscar. "Surgimiento del liberalismo en Chile". *Revista Universitaria*, Universidad Católica, N° 19, 1986.

Goicovic, Igor. "Familia y estrategias de reproducción social en Chile tradicional. Mincha. 1854." *Valles. Revista de estudios regionales*, Museo de La Ligua, 4, 1998.

Góngora, Álvaro. "La epidemia de cólera en Santiago, 1886-1888". *Revista Dimensión Histórica*, Santiago, 10, 1995, pp. 108-134.

Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago, Ed. Universitaria, 1986.

Góngora, Mario. *Evolución de la propiedad rural en el Valle de Puangue*. Santiago, Universitaria, 1956, vol. 1.

González, Beatriz. "Modernización y disciplinamiento. La formación del ciudadano: del espacio público y privado". González, Beatriz et al. (compiladores). *Esplendores y miserias del siglo XIX. Cultura y sociedad en América latina*. Caracas, Ediciones Universidad Simón Bolívar, 1994.

González, Marcial. *Ojeada sobre la hacienda pública y medios de mejorarla*. Valparaíso, Imprenta y Librería del Mercurio, 1861.

Graff, Harvey. *The literacy myth. Cultural integration and social structure in the nineteenth century*. New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1991.

Granshaw, Lindsay. "The hospital", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1180-1203.

Grez, Sergio (recopilador). *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*. Santiago, Centro de Investigaciones Barros Arana-DIBAM, 1995.

Historia-MacClure 09-8.indd 438 09-08-12 16:51

Grez, Sergio. *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*. Santiago, Centro de Investigaciones Barros Arana-DIBAM, 1997.

Grez, Sergio. *Les mouvements d'ouvriers et d artisans en milieu urbain au Chili au XIXè siécle*. Thèse pour le Doctorat, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1990.

Gross, Patricio. *Desarrollo urbano y ferrocarril al sur: 1860-1960. Impacto en las ciudades y pueblos de la red*. Santiago, Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998.

Gross, Patricio; De Ramón, Armando; Vial, Enrique. *Imagen ambiental de Santiago 1880-1930*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1984.

Güell, Pedro. "Políticas sociales e historia". *Revista latinoamericana de desarrollo humano*. Santiago, PNUD, Nº 45, junio 2008, pp. 1-4.

Guereña, Jean-Louis; Tiana, Alejandro. *Clases populares, cultura, educación: siglos XIX-XX*. Madrid, Casa de Velázquez, 1989.

Guzmán, Francisco. *Método de caligrafía*. Santiago, Imprenta Chilena, 1872.

Guzmán, Luis R. *Encerrados entre los cerros y el mar. Reforma y segregación urbana en Valparaíso 1870-1880*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, Tesis de Licenciatura, 1988.

Halperin, Tulio. *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, Editores de América Latina, 2004.

Hamuy, Eduardo. *Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico*. Santiago, Editorial Universitaria, 1960.

Hardy, Albert. "Diarrheal diseases in infants and children, mortality and epidemology." *Bulletin of the World Health Organization*, 21, 1959, pp. 309-319.

Heidenheimer, Arnold. "Education and social security entitlements in Europe and America". Flora, Peter; Heidenheimer, Arnold (eds.). *The development of welfare states in Europe and America*, New Jersey, Transaction Publishers, 1990.

Hennock, E. P. "Vaccination policy against smallpox, 1835-1914: a comparison of England with Prussia and Imperial Germany". *Social history of medicine*, vol. 11, 1998, Nº 1, pp. 49-71.

Hernández, Roberto. "José Miguel de la Barra contrata en París al médico Lorenzo Sazié (23 de noviembre de 1833)". *Diplomacia*, N° 54-55, octubre 1990-marzo 1991, pp. 22-23.

Historia-MacClure 09-8.indd 439 09-08-12 16:51

Hernández, Roberto. *Sabios extranjeros en el desarrollo cultural de Chile, 1810-1860*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Tesis Doctorado en Historia, 1986.

Herz, Enrique. *Historia del agua en Buenos Aires*. Buenos Aires, Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, 1979.

Hidalgo, Rodrigo; Errázuriz, Tomás; Booth, Rodrigo. "Las viviendas de beneficencia católica en Santiago. Instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920)". *Historia*, Santiago, 38, vol. II, julio-diciembre 2005, pp. 327-366.

Hirschman, Albert. *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*. New York, The Twentieth Century Fund, 1963.

Hurtado, Carlos. *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1966.

Humud, Carlos. "Política económica chilena desde 1830 a 1930", en *Estudios de Economía*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, N° 3, 1° semestre 1974, pp. 1-122.

Hurtado, Cristina. "La recepción de Courcelle-Seneuil, seguidor de Tocqueville, en Chile". Santiago, *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 5, N° 17, 2007.

Illanes O., María Angélica. *"Ausente, señorita". El niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio. 1890-1990*. Santiago, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), 1991.

Illanes O., María Angélica. *El cuerpo de la política. La visitación popular como mediación social: génesis y ensayo de políticas sociales en Chile, 1900-1940*. Santiago, Tesis para optar al grado de Doctor en Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004.

Illanes O., María Angélica. *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia: historia social de la salud pública Chile 1880-1973*. Santiago, Colectivo de Atención Primaria, 1993.

Illanes O., María Angélica. *Política social y modelos de desarrollo: puntos de saturación histórica. Chile, 1924-2003*. UN Research Institute for Social Development, 2005.

Illich, Ivan. *Medical nemesis. The expropiation of health*. New York, Random House, 1976.

Inspección General de Educación Primaria. *Informe que el Inspector Jeneral de Instrucción Primaria presenta al Señor Ministro de Instrucción Pública correspondiente al año escolar de 1864*. Santiago, Imprenta Nacional, 1865.

Historia-MacClure 09-8.indd 440 09-08-12 16:51

Intendente de Santiago. *La transformación de Santiago: notas e indicaciones respetuosamente sometidas a la Ilustre Municipalidad, al Supremo Gobierno y al Congreso Nacional*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1872.

Jaksic, Iván. *Andrés Bello: la pasión por el orden*. Santiago, Editorial Universitaria, 2001.

Jobert, Bruno; Muller, Pierre. *L'état en action*. Paris, PUF, 1989.

Jocelyn-Holt, Alfredo. *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago, Editorial Planeta, 1999.

Jocelyn-Holt, Alfredo. "Liberalismo y modernidad. Ideología y simbolismo en el Chile decimonónico: un marco teórico." Krebs, Ricardo; Gazmuri, Cristián (editores). *La Revolución Francesa y Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1990.

Jocelyn-Holt, Alfredo. "'Los girondinos chilenos': una reinterpretación". *Mapocho*, N° 29, 1er semestre, 1991, pp. 46-55.

Johnson, Ann. *Internal migration in Chile to 1920: its relation to the labor market, agricultural growth and urbanization*. Davis, University of California, Ph. D. Dissertation, 1978.

Johnson, John. "Talcahuano and Concepción as seen by the forty-niners". *Hispanic American Historical Review*, vol. 26, may 1946, N° 2, pp. 251-268.

Jones, Colin. "Charity before c. 1850", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.),*Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1469-1479.

Katz, Michael. "Occupational classification in history". *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 3, No. 1. (Summer, 1972), pp. 63-88.

Kiple, Kenneth. "The history of disease", Porter, Roy (ed.), *The Cambridge illustrated history of medicine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p.16-51.

Klein, Víctor. *El agua potable en las ciudades de Chile: principalmente en Santiago*. Santiago, Imprenta Gutenberg, 1892.

Koselleck, Reinhart. *Historia y hermenéutica*. Barcelona, Paidós, 1997.

Kunitz, Stephen J. "Speculations on the European mortality decline". *The economic history review*, New Series, Vol. 36, Nº 3, Aug. 1983, p. 349-364.

Labarca, Amanda. *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago, Imprenta Universitaria, 1939.

Lancaster, Henry. *Expectations of life: a study in the demography statistics, and history of world mortality*. New York, Springer-Verlag, 1990.

Larraín, Camilo. *La Sociedad Médica de Santiago y el desarrollo histórico de la medicina en Chile*. Santiago, Sociedad Médica de Santiago, 2002.

Historia-MacClure 09-8.indd 441 09-08-12 16:51

Larraín, Jorge. *Identidad chilena*. Santiago, LOM Ediciones, 2001.
Laslett, Peter. *El mundo que hemos perdido, explorado de nuevo*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.
Lasswell, Harold. "The policy orientation". Lasswell, H. D.; Lerner, D. (eds). *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford CA, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.
Lastarria, José Victorino, *Obras completas de don José Victorino Lastarria*. Santiago, Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona, 1906, vol. 4.
Lastarria, José Victorino. *Recuerdos literarios*. Santiago, LOM, 2001.
Lattes, Alfredo; Poczter, Raúl. *Muestra del censo de población de la ciudad de Buenos Aires de 1855*. Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, Serie Población y Sociedad N° 54, septiembre 1968.
Laval, Enrique. "Algunos aspectos del desarrollo de la obstetricia en Chile", *Anales chilenos de historia de la medicina*, año II, 1° semestre 1960, vol. 1, pp. 31-107.
Laval, Enrique. "Apuntes para la historia del Hospital San Vicente de Paul". *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año XIV-XV, 1972-1973, pp. 119-160.
Laval, Enrique. "Cincuentenario de la última epidemia de viruela en Chile". *Revista chilena de infectología*, vol. 20, 2003, pp. 111-112.
Laval, Enrique. "Exantematic typhus en Chile". *Revista chilena de infectología*, vol. 20, 2003, p. 56.
Laval, Enrique. "Hospital San Juan de Dios de Valparaíso (hoy Hospital Carlos Van Buren)". *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año XIII, 1971, p. 129-140.
Laval, Enrique. "La expedición de Balmis". *Revista chilena de infectología*, vol. 20, 2003, p. 107-108.
Laval, Enrique. "Los treinta primeros años del Hospital del Salvador de Santiago". *Anales chilenos de historia de la medicina*, XIII, 1971, pp. 13-65.
Laval, Enrique. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago*. Santiago, Asociación Chilena de Asistencia Social, 1949.
Laval, Enrique; Lira, Gregorio; Costa, Claudio (directores). "Editoriales. Lorenzo Sazie (1807-1865)". *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año VII, 1965, pp. 10-12.
Lavrin, Asunción. *Women, feminism and social change in Argentina, Chile and Uruguay, 1890-1940*. University of Nebraska Press, 1998.
Lawrence, Ghislaine. "Surgery (traditonal)", Bynum, W. F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 961-983.

Historia-MacClure 09-8.indd 442 09-08-12 16:51

Le Goff, Jacques. *Un autre Moyen Age*. Paris, Gallimard, 1999.
León, Marco. *Sepultura sagrada, tumba profana: los espacios de la muerte en Santiago de Chile 1883-1932*. Santiago, DIBAM, 1994.
León, Marco Antonio. "¿'Una ciudad de muertos'? Consideraciones sobre la mortalidad en Santiago de Chile, 1883-1932", *Revista chilena de historia y geografía*, N° 163, 1997, pp. 173-199.
León, Marco; Aránguiz, Horacio. *Cartas a Manuel Montt: un registro para la historia social y política de Chile (1836-1869)*. Santiago, DIBAM, 2001.
Leonardini, Nanda. "La fiesta del angelito. Ritual funerario para una criatura." Leonardini, N.; Rodríguez, C.; Cabanillas, F. (comp.). *La imagen de la muerte*. Lima, Fondo Editorial Univ. Mayor de San Marcos, 2004, pp. 195-213.
Limage, Leslie. *The growth of literacy in historic perspective: clarifying the role of formal schooling and adult learning opportunities*. Paris, UNESCO-Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2006-Literacy for Life, 2005.
Lira, C. Enrique, E. "Doctor Aquinas Ried en el centenario de su fallecimiento". *Anales chilenos de historia de la medicina*, 1869, XI, pp. 37-38.
Llona, Agustín. "Chile during the gold standard: a successful paper money experience." Aceña, Pablo Martín; Reis, Jaime (eds.) *Monetary standards in the periphery. Paper, silver and gold, 1854-1933*, London, Macmillan Press Limited, 2000, pp. 174-205.
Ljungberg, Jonas; Nilsson, Anders. *Human capital and economic growth: Sweden 1870-2000*. Istanbul, Paper prepared for the Sixth Conference of the European Historical Economics Society, 9-10 september, 2005.
López, Carlos. *Historia de la marina de Chile*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1969.
Louvel, René. *Crónicas y semblanzas de Concepción*. Concepción, Ed. Municipalidad de Concepción, 1988.
Mac-Culloch, J. *Tratado de los principios e influencia práctica de la imposición y del sistema de crear fondos*, Madrid, H. Reneses, 1857.
Mackenna, Juan. "De las causas de la mortalidad en Chile fundadas en la desproporción entre el temperamento de los hijos del país y su clima". *Anales de la Universidad de Chile*, 1850, pp. 149-162.
Mackenna, Juan. "El doctor Juan Blest. Idea general de la epidemia". *Anales de la Universidad de Chile*, 1851, pp. 256.
Maeder, Ernesto; Gutiérrez, Ramón; et al. *Agua y saneamiento en Buenos Aires, 1580-1930. Riqueza y singularidad de un patrimonio*. Buenos Aires, Aguas Argentinas, 1999.

Historia-MacClure 09-8.indd 443 09-08-12 16:51

Maggs, Christopher. "A general history of nursing: 1800-1900", Bynum, W. F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1309-1328.

Mallon, Florencia. *Campesino y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. México, CIESAS-El Colegio de San Luis-El Colegio de Michoacán, 2003.

Mamalakis, Markos. "Distributional mobility and justice in Latin America: macro, meso and micro issues". Mamalakis, Markos (ed.). *Distributional mobility in Latin America: evidence and implications for public policy*. Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999, pp. 7-121.

Mamalakis, Markos. *Historical statistics of Chile. Demography and labor force*. Vol. 2. Westport-London, Greenwood Press, 1980.

Mamalakis, Markos. *The growth and structure of the Chilean economy: from Independence to Allende*. New Haven, Yale University Press, 1976.

Manuschevich, Isaac. *Historia de los impuestos fiscales en Chile*. Memoria de prueba Licenciado en Leyes Universidad de Chile, Santiago, Imprenta y Encuadernación La Economía, 1925.

Marichal, Carlos. "La crisis de 1873 y la deuda externa latinoamericana: una reevaluación crítica." *Revista de historia económica*, año VI, N° 1, 1988, pp. 103-130.

Marichal, Carlos. "Money, taxes and finance". Bulmer-Thomas, Victor; Coatsworth, John; Cortés, Roberto (ed.). *The Cambridge economic history of Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006, vol. 1, pp. 423-460.

Martín, Pelegrín. "Del cloroformo y sus aplicaciones". *Anales de la Universidad de Chile*, 1851.

Martínez, Valentín. *Proyecto de desagüe para la zona central de Santiago*. Santiago, Imprenta Gutemberg, 1893.

Martner, Daniel. *Estudio de política comercial chilena e historia económica nacional*. Santiago, Imprenta Universitaria, 1923, vol. 1.

Martner, Daniel. *Historia de Chile: historia económica*. Santiago, Balcells, 1929, vol. 1.

Martner, Daniel. *Obras escogidas (periodo 1906-1943)*. Santiago, Eds. del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, 1992.

Masriera, José. "La vacuna ¿preserva para siempre de las viruelas?". *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 271-280.

Mazzei, Leonardo. "Participación femenina en el crédito en una sociedad en transcurso a la modernización. Concepción a fines del siglo XIX." *Historia*, N° 40, vol. I, enero-junio 2007, pp. 69-90.

Historia-MacClure 09-8.indd 444 09-08-12 16:51

McCaa, Robert. "Chilian social and demographic history sources, issues and methods". *Latin American Research Review*, Texas, 13, 2, 1978, pp. 104-126.

McCaa, Robert. *Marriage and fertility in Chile. Demographic turning points in the Petorca Valley, 1840-1976*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1983.

McEvoy, Carmen (editora). *Funerales republicanos en América del Sur: tradición, ritual y nación 1832-1896*. Santiago, Ediciones Centro de Estudios Bicentenario Bicentenario-Instituto de Historia UC, 2006.

McKeown, Thomas. *The modern rise of population*. London, Edward Arnold, 1977.

McKeown, Thomas; Record, R. G. "Reasons for the decline of mortality in England and Wales during the nineteenth century". *Population studies*, Vol. 16, Nº 2, Nov. 1962, pp. 94-122.

Mellafe, Rolando; Rebolledo, Antonia; Cárdenas, Mario. *Historia de la Universidad de Chile*. Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1992.

Mellafe, Rolando; Salinas, René. *Sociedad y población rural en la formación de Chile actual: La Ligua 1700-1850*. Santiago, Eds. de la Universidad de Chile, 1988.

Meller, Patricio. *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago, Andrés Bello, 1996.

Mendiola, Alfonso y Tarmeño, Guillermo. "Hacia una metodología del discurso histórico". Galindo, Luis J. (coordinador). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México, Pearson Educación, 1998.

Mény, Ives; Thoenig, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1992.

Milanich, Nara. *The children of fate: families, class, and the state in Chile, 1857-1930*. UMI Dissertation Services, Ann Arbor, Michigan, 2003.

Milanich, Nara. "Los hijos de la Providencia: el abandono como circulación en el Chile decimonónico". *Revista de historia social y de las mentalidades*, N° 5, invierno 2001, pp. 79-100.

Mill, John Stuart. *Principes d'économie politique*. Paris, Guillaumin, 1854.

Millar, René. *Políticas y teorías monetarias en Chile: 1810-1925*. Santiago, Universidad Gabriela Mistral, 1994.

Mincer, Jacob. *Schooling, experience, and earnings*. New York, National Bureau of Economic Research, 1974.

Minzón, Luis. *Claudio Gay y la formación de la identidad cultural chilena*. Santiago, Editorial Universitaria-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2001.

Historia-MacClure 09-8.indd 445 09-08-12 16:51

Miquel, Juan. "Algunas ideas sobre el cloroformo y sus aplicaciones médicas, tomadas de los más recientes autores de Europa y América, y de las experiencias hechas en Santiago". *Anales de la Universidad de Chile*, 1850.

Miquel, Juan. "Sobre las aguas de Santiago", *Anales de la Universidad de Chile*, 1850, pp. 85-93.

Miquel, Manuel. *Estudios económicos i administrativos sobre Chile: desde 1856 hasta 1864*. Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1863.

Mitch, David. "How did illiterates fare as literacy became almost universal? Evidence from nineteenth and early twentieth century Liverpool." *Interchange*, vol. 34, 2003, 2/3, 313-335.

Mitchell, Brian. *International historical statistics: Europe 1750-1993*, London, McMillan, 4 ed., 1998.

Mitchell, Brian. *International historical statistics: the Americas 1750-1993*, London, McMillan, 4 ed., 1998.

Molina A., Evaristo. *Bosquejo de la hacienda pública de Chile: desde la independencia hasta la fecha*. Santiago, Imprenta Nacional, 1898.

Monsalve, Mario. *"…I el silencio comenzó a reinar". Documento para la historia de la educación primaria 1840-1920*. Santiago, DIBAM-Universidad Católica Blas Cañas-Centro de Investigaciones Barros Arana, 1998.

Montt, Manuel. *Discursos, papeles de gobierno y correspondencia reunidos i anotados por Luis Montt*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1905, vol. 1.

Moore, Zack S.; Seward, Jane F.; Lane, J. Michael. "Smallpox". *The lancet*. February 4, 2006, vol. 367, pp. 425-435.

Morelli, Federica. "Entre ancien et nouveau régime. L'histoire politique hispano-américaine du XIX siécle." *Annales HSS*, julliet-août 2004, Nº 4.

Morin, Bernarda. *Historia de la Congregación de las Hermanas de la Providencia de Chile*. Santiago, Imprenta de San José, 1899.

Muller, María. "Mortalidad en la ciudad de Buenos Aires desde mediados del siglo XIX". Colegio de México. *Actas de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población*. México, DF, Colegio de México, 1972, pp. 66-73.

Muñoz, Francisco. *La mortalidad en Chile, 1865-1940: tendencias, niveles y estructura*. Belo Horizonte, ABEP, Congresso sobre Historia da Populacao da America Latina, 1989.

Muñoz, Francisco. *Mortalidad por generaciones en Chile: evaluación, corrección de la información y construcción de tablas*. Santiago, CELADE, Programa de Maestría en Demografía y Estudios Sociales de la Población, 1986.

Muñoz, José. *Historia elemental de la pedagojía chilena*. Santiago, Edit. Minerva, 1918.

Historia-MacClure 09-8.indd 446 09-08-12 16:51

Murillo, Adolfo. "Cartas sobre la mortalidad de los niños en Chile". *Memorias y trabajos científicos*, Santiago, Imprenta Nacional, 1865.

Murillo, Adolfo. "Jeografía médica. Breves apuntes para servir a la estadística médica y a la nosología chilenas". *Anales Universidad de Chile*. Enero 1875, pp. 13-40.

Murillo, Adolfo. *El servicio de vacuna en Chile*. Santiago, Imprenta Emilio Pérez, 1898.

Murillo, Adolfo. *Hygiène et assistance publique au Chili*. Paris, Imprimerie de Lagny, 1889.

Murillo, Adolfo. *La mortalidad en Santiago*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1899.

Murillo, Adolfo. *La mortalidad urbana en Chile*. Santiago, Imprenta Roma, 1896.

Nazer, Ricardo. "Las finanzas municipales chilenas: 1833-1887". *Historia*, vol. 32, 1999, pp. 265-314.

Newland, Carlos. "La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales." *American Historical Review*, vol. 71, may 1991, N° 2, pp. 335-364.

Newland, Carlos. *Buenos Aires no es pampa. La educación elemental porteña 1820-1860*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

Nilsson, Anders; Lundh Nilsson, Fay. *Skills and training in the wake of the Second Industrial Revolution*. Istanbul, Paper at the Sixth Conference of the European Historical Economics Society, 9-10 september 2005.

Noziglia, Carmen. "Hospicios, hospitales y lazaretos de Valparaíso durante la Colonia y el siglo XIX". *Anales Chilenos de Historia de la Medicina*. Año XVIII, 1, 2008, pp. 33-47.

Núñez, Harold; Osorio, Carlos. "Arqueología del Hospital San Vicente de Paul". *Revista Médica de Chile*. 2007; 135: 264-269.

O'Ryan, Pedro. "Revista de la epidemia de viruela de 1872". *Revista Médica de Chile*, 1872-1873, vol. 1, pp. 196-202, 209-221, 271-283.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Clasificación internacional uniforme de ocupaciones: CIUO-88*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1991.

Oliver, Carlos; Zapata, Francisco. *Libro de oro de la historia de Concepción*. Concepción, Litografía Concepción, 1950.

Onetto, Mauricio. "La Junta de Vacuna y lo precario de un orden, 1820-1840", Cruz, Nicolás; Jaksic, Iván (editores), *Seminario Simon Collier 2005*, Santiago, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005, pp. 163-193.

Historia-MacClure 09-8.indd 447 09-08-12 16:51

Opazo, Daniel. "De las vacunaciones en Chile". Memoria de prueba, *Anales de la Universidad de Chile*, vol. LII, febrero 1877, pp. 83-99.

Oppenheimer, Robert. *Chilean transportation development: the railroad and socio-economic change in the central valley, 1840-1885*. Los Angeles, University of California, Ph.D., 1976.

Orrego Luco, Augusto. *Recuerdos de la Escuela*. Santiago, Editorial del Pacífico, 1953.

Orrego Luco, Luis. *Memorias del viejo tiempo*. Santiago, Ediciones Universidad de Chile, 1984.

Ortega, Luis. *Chile en la ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*. Santiago, LOM-DIBAM-Centro de Investigaciones Barros Arana, 2005.

Ossa, Juan Luis y otros. *XIX. Historias del siglo diecinueve chileno*. Santiago, Ediciones B, 2006.

Pacheco, Arnoldo. "Historia de Concepción. Siglo XIX". *Cuadernos del Bío-Bío*, Concepción, Municipalidad de Concepción, Universidad de Concepción, Ediciones U. de Concepción, 1996.

Pelling, Margaret. "Contagion / germ theory / specificity", Bynum, W. F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 309-335.

Pérez O., Jaime. "Una noticia inesperada, los orígenes de la anestesia general en Chile". *Revista Médica de Chile*, 1991, vol. 119, pp. 1440-1442.

Pérez O., Jaime. "Don Lorenzo Sazie". *Revista Médica de Chile*, 1991, vol. 119, pp. 193-200.

Pérez O., Jaime. "Lorenzo Sazie. Segunda y tercera etapas de su decanato". *Revista Médica de Chile*, 1992, vol. 120, pp. 457-463.

Pickstone, John. "Medicine, society and the state", Porter, Roy (ed.), *The Cambridge illustrated history of medicine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 304-341.

Pinto, Aníbal (autor original). "Apuntes". *Revista chilena*, XIII, 1921, p. 337-373.

Pinto, Aníbal. *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago, Universitaria, 1958.

Pinto, Julio; Ortega, Luis. *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. Santiago, Departamento de Historia, Universidad de Santiago, 1990.

Pinto, Sonia. "El ferrocarril del sur. Aspectos administrativos, técnicos y económicos 1855-1874". *Cuadernos de historia*, Universidad de Chile, N° 4, julio 1984, pp. 153-166.

Historia-MacClure 09-8.indd 448 09-08-12 16:51

Piwonka, Gonzalo. *De las aguas de Santiago: 1742-1841*. Santiago, LOM Ediciones, 1999.

Ponce de León, Macarena. *La reforma de la caridad ilustrada: del socorro intramuros al socorro extramuros. Prácticas de caridad en Santiago. 1830-1880*. Santiago, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Tesis para optar al grado de Doctor en Historia, 2007.

Porter, Dorothy. "Public health", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1231-1261.

Porter, Roy, "Hospitals and surgery", Porter, Roy (ed.), *The Cambridge illustrated history of medicine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 202-245.

Porter, Roy. "¿What is disease?", Porter, Roy (ed.), *The Cambridge illustrated history of medicine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 82-117.

Porter, Roy. *The greatest benefit to mankind. A medical history of humanity*. New York-London, Norton, 1998.

Pregger-Roman, Charles G. "The origin and development of the bourgeoisie in nineteenth-century Chile" *Latin American perspectives*, Vol. 10, Nº 2/3, (Spring-Summer, 1983), pp. 39-59.

Pregger-Román, Charles. "Nineteenth-Century Chile: a case study. Subordination, the class process, and the relative autonomy of states." *Latin American perspectives*. Issue 67, vol. 18, N° 1, Winter 1991, pp. 113-135.

Querrin, Anne. *Trabajos elementales sobre la escuela primaria*. Madrid, Ediciones La Piqueta, 1979.

Ramírez Necochea, Hernán. *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.

Ramos, Joseph R. "Poverty and inequality in Latin America: a neostructural perspective". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, N° 2/3, Special double issue: Poverty and inequality in Latin America. Summer-autumn, 1996, p. 141-157.

Randall, Laura. "An introduction to some sources of historical statistics of Latin America". *Latin American Research Review* (LARR), Vol. 13, Nº 2, 1978, pp. 189-193.

Rawls, John. *A theory of justice*. Harvard, Harvard University Press, original edition, 1971.

Reccini de Lattes, Zulma. *La población de Buenos Aires. Componentes demoGráficos del crecimiento entre 1855 y 1860*. Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella-CELADE, 1971.

Historia-MacClure 09-8.indd 449 09-08-12 16:51

Remmer, Karen. *Party competition in Argentina and Chile. Political recruitment and public policy, 1890-1930*. Lincoln and London, University of Nebraska Press, 1984.

Risse, Guenter. "Medical care", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 45-79.

Rivera, Ramón. *Reseña histórica del ferrocarril entre Santiago i Valparaíso*. Santiago, Imprenta del Ferrocarril, 1863.

Roa, Armando. *Ensayos sobre historia de la medicina. Medicina universal y medicina chilena*. Santiago, Academia Chilena de Medicina, 2001.

Rodríguez, Hernán. "El intendente Vicuña Mackenna. Génesis y proyección de su labor edilicia". *Boletín de la Academia Chilena de Historia y Geografía*, N° 95, 1984, pp. 103-106.

Rodríguez, Zorbabel. "Comentario a estudio de Domingo Amunátegui". *Revista económica*, Santiago, N° 31, año 3, 1 noviembre 1889.

Rojas, Jorge. *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*. Santiago, JUNJI, 2010.

Rojas, Jorge. *Los niños cristaleros: trabajo infantil en la industria, Chile 1880-1950*. Santiago, DIBAM, 1996.

Romero, Luis Alberto. "Condiciones de vida de los sectores populares en Santiago de Chile, 1840-1895 (Vivienda y salud)". *Nueva historia*, Londres, vol. 3, N° 9, 1984.

Romero, Luis Alberto. *Qué hacer con los pobres: elite y sectores populares en Santiago de Chile 1840-1895*. Buenos Aires, Sudamericana, 1997.

Romero, Luis Alberto. "Rotos y gañanes: trabajadores no calificados en Santiago, 1850-1895". *Cuadernos de Historia*, Nº 8, 1988, pp. 35-71.

Rosen, George. *A history of public health*. Baltimore and London, John Hopkins University Press, 1993.

Rumbold, H., *Le Chili*, París, Typographie Lahure, 1875.

Sáez-Godoy, Leopoldo. *Valparaíso, lugares, nombres y personajes. Siglos XVI-XXI*. Santiago, Universidad de Santiago, 2001.

Sagredo, Rafael. "Elites chilenas del siglo XIX. Historiografía", en *Cuadernos de Historia*, Santiago, Universidad de Chile, N° 16, 1996.

Sagredo, Rafael, "Nacer para morir o morir para padecer: los enfermos y sus patologías", en Sagredo, Rafael y Gazmuri, Cristián (editores), *Historia de la vida privada en Chile, Tomo II, El Chile moderno, de 1840 a 1925*. Santiago, Ed. Taurus-Aguilar, 2006.

Sagredo, Rafael; Devés, Eduardo (Recopilación). *Discursos de José Manuel Balmaceda*. Santiago, DIBAM-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-Universitaria, 1991-1992.

Historia-MacClure 09-8.indd 450 09-08-12 16:51

Salazar, Gabriel. *Construcción de Estado en Chile (1760-1860)*. Santiago, Sudamericana, 2005.

Salazar, Gabriel. *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena en el siglo XIX*. Santiago, Ediciones Sur, 1985.

Salazar, Gabriel; Pinto, Julio. *Historia contemporánea de Chile. Tomo I. Estado, legitimidad y ciudadanía*. Santiago, LOM, 1999.

Salinas, René. "Salud, ideología y desarrollo social en Chile, 1830-1950", en *Cuadernos de Historia*. Departamento de Ciencias Históricas Universidad de Chile, N° 3, julio 1983.

Salmon, Daniel A.; Teret, Stephen P.; MacIntyre, C. Raina; Salisbury, David; Burgess, Margaret A.; Halsey, Neal A. "Compulsory vaccination and conscientious or philosophical exemptions: past, present, and future". *The lancet*, 2006, vol. 367, pp. 436-442.

Sanhueza, Vicente. "Memoria sobre la libertad de comercio". *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 1847.

Sarmiento, Domingo Faustino. "Educación común". *Obras de D. F. Sarmiento*. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 12, 1896.

Sarmiento, Domingo Faustino. "Higiene de las ciudades. Discurso en la inauguración del primer acueducto para provisión de agua a Buenos Aires, ensanchado después". *Obras de D. F. Sarmiento*, Santiago, Imprenta Gutemberg, 1885-1887, vol. 21.

Sarmiento, Domingo Faustino. "Viajes por Europa, África y América 1845-1847"; Fernández, Javier (ed.). *Domingo Faustino Sarmiento. Viajes por Europa, África y América 1845-1847*, Santiago, Editorial Universitaria, 1996.

Sarmiento, Domingo Faustino. "De la educación popular". *Obras de D. F. Sarmiento*. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 11, 1896.

Sarmiento, Domingo Faustino. "Discursos populares", *Obras de D. F. Sarmiento*. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 22, 1899.

Sarmiento, Domingo Faustino. "Ideas pedagógicas", *Obras de D. F. Sarmiento*. Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, vol. 28, 1899.

Sarmiento, Domingo Faustino. *Método gradual de lectura*, Valparaíso, Imprenta del Mercurio de Tornero, 1857.

Sater, William. "The politics of public health: smallpox in Chile." *Journal of Latin American studies*, 35, 2003, pp. 513-543.

Sater, William. "Chile and the world depression of the 1870s". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 11, Nº 1, (May, 1979), pp. 67-99.

Sater, William. "Nacionalismo económico y reforma tributaria a fines del siglo XIX en Chile", *Estudios de Economía*, Departamento de Economía de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, vol. 18, N° 2, diciembre, 1991, pp. 215-244.

Historia-MacClure 09-8.indd 451 09-08-12 16:51

Sater, William. *Chile and the War of the Pacific*. Lincoln and London, University of Nebraska Press, 1986.

Scully, Timothy. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago, CIEPLAN-Notre Dame, 1992.

Seligman, Edwin. *The income tax. A study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad*. New York, Macmillan, 1911.

Semir, Miguel. "Apuntes para la historia de la enseñanza médica en Chile". *Anales de la Universidad de Chile*, t. XVII, N° 8, agosto 1860, pp. 737-756.

Semir, Miguel. "Inutilidad de cuarentenas". *Anales de la Universidad de Chile*, 1852, pp. 427-432.

Serrano, Sol (editora). *Vírgenes viajeras. Diarios de religiosas francesas en su ruta a Chile 1837-1874*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000.

Serrano, Sol, "¿Quién quiere la educación? Estado y familia en Chile a mediados del siglo XIX"; Gonzalbo, Pilar (ed.). *Educación y Familia en Iberoamérica*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 153-171.

Serrano, Sol. "De escuelas indígenas sin pueblos a pueblos sin escuelas indígenas: la educación en la Araucanía en el siglo XIX". *Historia*, v. 29, 1995-1996, pp. 423-474.

Serrano, Sol. *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago, Ed. Universitaria, 1994.

Serrano, Sol. "La definición de lo público en un Estado católico". *Estudios Públicos*, Santiago, 76, primavera 1999, pp. 211-232.

Serrano, Sol. "La escuela chilena y la definición de lo público". Guerra, François-Xavier; Lempérièr, Annick. *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 340-362.

Serrano, Sol. "La estrategia conservadora y la consolidación del orden liberal en Chile, 1860-1890". Carmagnani, Marcello (coordinador). *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920*. Torino, Otto Editore, 2000.

Serrano, Sol. *¿Qué hacer con Dios en la República? Política y secularización en Chile (1845-1885)*. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Serrano, Sol. "La Revolución Francesa y la formación del sistema educacional en Chile". Krebs, Ricardo y Gazmuri, Cristián (editores), *La Revolución Francesa y Chile*, Santiago, Ed. Universitaria, 1990.

Serrano, Sol; Jaksic, Iván. "El poder de las palabras: la Iglesia y el Estado liberal ante la difusión de la escritura en el Chile del siglo XIX". *Historia*. Santiago, 2000.

Historia-MacClure 09-8.indd 452 09-08-12 16:51

Shorter, Edward. "Primary care". Porter, Roy (ed.), *The Cambridge illustrated history of medicine*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 118-153.

Shorter, Edward. "The doctor-patient relationship". Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 783-800.

Silva Castro, Raúl. *Alberto Blest Gana 1830-1920*. Santiago, Zig-Zag, 1955.

Skocpol, Theda. *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

Skocpol, Theda. "States and social policies". *Annual review of sociology*. 1986, vol. 12, pp. 131-157.

Smith, Richard. "Demography and medicine", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1663-1692.

Soto, Freddy. *Historia de la educación chilena*. Santiago, CPEIP, 2000.

Stanley, Robert. *Dimensions of law in the service of order: origins of the federal income tax, 1861-1913*. New York, Oxford University Press, 1993.

Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Stone, Lawrence. "Literacy and education in England 1640-1900". *Past and present*, N° 42, February 1969.

Stuven, Ana María. "El Eco de las Señoras de Santiago de 1865. El surgimiento de una opinión pública femenina". Fundación Mario Góngora, *Lo público y lo privado en la historia americana*, Santiago, Fundación Mario Góngora, 2000.

Stuven, Ana María. *La seducción de un orden. Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*. Santiago, Eds. Universidad Católica de Chile, 2000.

Subercaseaux, Bernardo. *Cultura y sociedad liberal en el siglo XIX. Lastarria, ideología y literatura*. Santiago, Editorial Aconcagua, 1981.

Subercaseaux, Guillermo. *Historia de las doctrinas económicas en América y en especial en Chile*, Santiago, Universo, 1925.

Subercaseaux, Ramón. *Memorias de 50 años*. Santiago, Imprenta Barcelona, 1908.

Summerhill, William. "The development of infrastructure". Bulmer-Thomas, Victor; Coatsworth, John; Cortés, Roberto (ed.). *The Cambridge economic history of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 293-326.

Historia-MacClure 09-8.indd 453 09-08-12 16:51

Summerhill, William. "Railroads in imperial Brazil, 1854-1889". Coatsworth, John; Taylor, Alan. *Latin America and the world economy since 1800*. Cambridge, Harvard University Press, 1998, pp. 383-405.

Sywak, William. *Values in the nineteenth-century chilean education: the germanic reform of chilean public education, 1855-1910*. Los Angeles, University of California, PhD Dissertation, 1977.

Tedesco, Juan. *Educación y sociedad en la Argentina: 1800-1900*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1994.

Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven. "Historical institutionalism in comparative politics". Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank. *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 1-32.

Thomson, Ian. *Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre esta y un caso del presente*. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte, Serie recursos naturales e infraestructura N° 23, 2001.

Tilly, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Tocornal, Francisco. "Higiene". *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 158-163.

Tocornal, Javier. "Causas de la mortalidad de los párvulos y enfermedades más corrientes de los adultos", *Anales de la Universidad de Chile*, 1861, pp. 758-768.

Tocornal, Javier. "Causas de las enfermedades en Santiago", *Anales de la Universidad de Chile*, 1857, pp. 158-163.

Toledo, Enrique. *Historia de la Parroquia de los Doce Apóstoles de Valparaíso*. Valparaíso, Litografía Garín, 2001.

Tornero, Recaredo. *Chile ilustrado*. Valparaíso, *El Mercurio*, 1871.

Toro, Pablo. *Una mirada a las sociabilidades y las doctrinas de la elite y los artesanos capitalinos ante la demanda social por educación primaria 1856-1920*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, Tesis Licenciatura Historia, 1995.

Torres, Isabel. "Los conventillos en Santiago (1900-1930)". *Cuadernos de Historia*, Nº 6, 1986, pp. 67-85.

Trohler, Ulrich. "Surgery (modern)", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 984-1028.

Tyack, David; Cuban, Larry. *Tinkering toward utopia. A century of public school reform*. Cambridge and London, Harvard University Press, 2003.

Historia-MacClure 09-8.indd 454 09-08-12 16:51

U.S. Bureau of the Census. *Historical statistics of the United States. Colonial times to 1957*. Washington, U.S. Bureau of the Census, 1960.

Ugarte, Isaac. "Algunas reflexiones sobre el estado de la salubridad pública en Chile", *Anales Universidad de Chile*, vol. XLVIII, 1875, pp. 143-170.

Ugarte, Isaac. "La ciudad de Santiago bajo el punto de vista de su higiene". *Revista Médica*. XIII, N° 3, septiembre 1884, pp. 81-84.

Ugarte, Isaac. "Salubridad pública en Chile". *Revista Médica de Chile*, vol. 3, 1874, p. 349-357, 373-398.

Urbina, Ximena. *Los conventillos de Valparaíso 1880-1920. Fisonomía y percepción de una vivienda popular urbana*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso, 2002.

Urbina, Ximena. "Vendedores ambulantes, comerciantes de 'puestos', mendigos y otros tipos populares de Valparaíso en el siglo XIX". *Archivum*. Viña del Mar, N° 4, 2002.

Urtubia, Felipe. "Vacunación forzosa versus libertades individuales: la controversia parlamentaria en torno al proyecto de Ramón Allende Pallín, 1876-1882". *Anales Chilenos de Historia de la Medicina*. Año XVI, 2, 2006, pp. 183-192.

Urzúa, Germán. *Evolución de la administración pública chilena (1818-1968)*. Santiago, Editorial Jurídica, 1970.

Urzúa V., Germán; García B., Ana María. *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)*. Santiago, Editorial Jurídica, 1971.

Valderrama, Adolfo. "Crónica". *Revista Médica de Chile*. 1872-1873, N° 1, pp. 32-40.

Valdivieso, Patricio. *Dignidad humana y justicia. La historia de Chile, la política social y el cristianismo 1880-1990*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2006.

Valenzuela, Arturo. *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham, Duke University Press, 1977.

Valenzuela, Samuel. *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires, Ediciones del IDES, 1985.

Van Leeuwen, Marco; Maas, Ineke; Miles, Andrew. *HISCO. Historical international standard classification of occupations*. Leuven, Leuven University Press, 2002.

Vargas, Juan Eduardo. "Los médicos, entre la clientela particular y los empleos del Estado, 1870-1951". *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, N° 111, 2002, pp. 133-165.

Vargas, Juan Eduardo. "Rasgos de la autoimagen social y profesional de los médicos (1872-1925)". *Ars medica*, vol. 4, N° 4, 2001, pp. 103-126.

Historia-MacClure 09-8.indd 455 09-08-12 16:51

Vásquez, Nelson; Iglesias, Ricardo; Molina, Mauricio. "El crecimiento urbano de Valparaíso durante el siglo XIX". Vásquez, Nelson; Iglesias, Ricardo; Molina, Mauricio. *Cartografía histórica de Valparaíso*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso-Universidad de Valparaíso, 1999.

Vela-Ruiz, Alonso. "Iniciativas para abastecer de agua a Valparaíso. 1847-1901". *Revista Archivum*, año V, Nº 6, 2004, pp. 214-224.

Véliz, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona, Ariel, 1984.

Véliz, Claudio. *The new world of the gothic fox: culture and economy in English and Spanish America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

Vergara, Sergio. *Historia social del ejército de Chile*. Santiago, Universidad de Chile, 1993, 2 vol.

Veronelli, Juan Carlos; Veronelli, Magali. *Los orígenes institucionales de la salud pública en Argentina*. Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud, 2004, vol. 1.

Veyne, Paul. *Cómo se escribe la historia. Foucault revoluciona la historia*. Madrid, Alianza Editorial, 1984.

Vial, María. *Notas sobre un estudio histórico de la asistencia social en Chile hasta fines del siglo XIX*. Santiago, Escuela de Servicio Social Elvira Matte de Cruchaga, Memoria para optar al título de Visitadora Social, 1932.

Vicuña Mackenna, Benjamín. *Álbum del Santa Lucía*. Santiago, Impr. de la Libr. del Mercurio, 1874.

Vicuña Mackenna, Benjamín. "La ciudad de los muertos"; *Chile: relaciones históricas*. Santiago, Rafael Jover-editor, 1878, vol. 1.

Vicuña Mackenna, Benjamín. *Breve exposición documentada de los trabajos emprendidos i ejecutados bajo la administración Vicuña Mackenna en la Provincia de Santiago y en la capital de la República (20 de abril de 1872-20 de abril de 1875)*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1875.

Vicuña Mackenna, Benjamín. *Cuatro presidentes de Chile*. Valparaíso, Imprenta y Litografía Universo, 1932.

Vicuña Mackenna, Benjamín. *La transformación de Santiago*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1872.

Vicuña Mackenna, Benjamín. *Los médicos de antaño en el Reino de Chile*. Santiago, Editorial Difusión, 1947.

Vicuña Mackenna, Benjamín. *Un año en la Intendencia de Santiago: lo que es la capital i lo que debería ser*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1873.

Vicuña, Manuel. *El París americano. La oligarquía chilena como actor urbano en el siglo XIX*. Santiago, Universidad Finis Terrae-Museo Histórico Nacional, 1996.

Historia-MacClure 09-8.indd 456 09-08-12 16:51

Villalobos, Sergio. "Proteccionismo económico en el siglo del liberalismo". *Revista Universitaria*, Universidad Católica, N° 19, 1986.

Villalobos, Sergio; Sagredo, Rafael. *El proteccionismo económico en Chile: siglo XIX*. Santiago, Instituto Blas Cañas, 1987.

Vincent, David. *Literacy and popular culture: England, 1750-1914*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Vitale, Luis. *Interpretación marxista de la historia de Chile*. Santiago, Prensa Latinoamericana, 1971, vol. 3.

Wagner, Gert; Jofré, José; Lüders, Rolf. *Economía chilena 1810-1995. Cuentas fiscales*. Instituto de Economía, Universidad Católica, Documento de Trabajo, N° 198, Santiago, diciembre 2000.

Weatherall, Miles, "Drug treatment and the rise in pharmacology". Porter, Roy (ed.), *The Cambridge illustrated history of medicine*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 246-277.

Weber, Adna Ferrin. *The growth of cities in the nineteenth century. A study in statistics*. Ithaca-New York, Cornell University Press, 1965.

Wenneberg, Søren. *The complexity of knowledge utilisation*. The European Sociology Association (ESA) conference "Will Europe work?", Amsterdam, August 1999.

Wilhelm, Ottmar. "Historia de la medicina penquista" *Anales chilenos de historia de la medicina*, Año 4, 1er semestre, 1962, pp. 103-129.

Wilkinson, Lise. "Epidemology", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 2, pp. 1262-1282.

Will, Robert. "La política económica de Chile, 1810-64". *El Trimestre Económico*, vol. XXVII (2), Nº 106 (April-June, 1960), pp. 238-257.

Wilson, Leonard. "Fevers", Bynum, W.F. and Porter, Roy (eds.), *Companion encyclopedia of the history of medicine*. London and New York, Routledge, 2001, vol. 1, pp. 382-411.

Woods, Robert; Hinde, P.R. Andrew. "Mortality in Victorian England: models and patterns". *Journal of interdisciplinary history*, Vol. 18, Nº 1, Summer 1987, pp. 27-54.

Wrigley, E. A. *Historia y población*. Barcelona, Editorial Crítica, 1997.

Zárate, María Soledad. *Dar a luz en Chile, siglo XIX. De la "ciencia de hembra" a la ciencia obstétrica*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado-Centro de Investigaciones Barros Arana, 2007.

Zárate, María Soledad (compiladora). *Por la salud del cuerpo. Historia y políticas sanitarias en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2008.

Historia-MacClure 09-8.indd 457 09-08-12 16:51

Zegers, Cristián. *Aníbal Pinto: historia política de su gobierno*. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.

Zeitlin, Maurice. *The civil wars in Chile (or bourgeois revolutions that never were)*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1984.

Zeitlin, Maurice; Ratcliff, Richard. *Landlords and capitalists: the dominant class of Chile*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.

Zenteno, Julio. *Recopilación de leyes y decretos supremos sobre colonización 1810-1896*. Santiago, Ministerio de Colonización, Imprenta Nacional, 2ª edición, 1896.

Zimmermann, Eduardo A. "La sociedad entre 1870 y 1914". Academia Nacional de la Historia. *Nueva historia de la nación argentina*, Buenos Aires, Planeta, 2000.

Zorrilla, Pablo. "Consideraciones sobre la fiebre puerperal". *Anales de la Universidad de Chile*, 1862, pp. 174-187.

Zorrilla, Pablo. "Reseña de las causas de la mortalidad de los niños en Santiago y medio de evitarlas", *Anales de la Universidad de Chile*, 1861, pp. 455-460.

Historia-MacClure 09-8.indd 458 09-08-12 16:51

Índice de gráficos y mapas

Gráficos

1.1	Muertos en hospitales de Santiago en proporción a sepultados en el cementerio, 1850 a 1878	34
1.2	Pacientes muertos en hospitales de Santiago en relación a pacientes ingresados, 1850-1879	36
1.3	Ocupaciones de pacientes del Hospital de Concepción, 1857	37
1.4	Vacunaciones contra la viruela en el país, 1850-1879	63
1.5	Ocupaciones de pacientes del Hospital San Juan de Dios 1864 y 1871, y del Hospital San Vicente de Paul 1875, Santiago	92
1.6	Enfermos atendidos en dispensarías de Santiago como proporción de los habitantes de la ciudad, 1851-1879	95
2.1	Mortalidad bruta en la ciudad de Santiago, 1850 a 1878	143
2.2	Mortalidad de niños hasta 7 años, 1850 a 1879	144
2.3	Mortalidad de personas mayores de 7 años en Santiago, 1850 a 1879	145
2.4	Estacionalidad promedio de la mortalidad anual en Santiago, 1866 a 1878	154
3.1	Resultados en escritura de alumnos en escuela pública de hombres de Los Ángeles, por edades, 1850	229
3.2	Gasto en educación primaria por componentes, 1851 a 1863	232
3.3	Escuelas públicas y alumnos, 1853 y 1859	234
3.4	Alfabetismo de jefes de hogar según ocupación, en Subdelegación 3 de Concepción, 1854	242
3.5	Niños que leen y escriben en el hogar, según alfabetismo del jefe de hogar, en Subdelegación 3 de Concepción, 1854	245
3.6	Ocupaciones en Santiago, 1865 y 1875	264
3.7	Ocupaciones en Concepción, 1865 y 1875	265
3.8	Alumnos asistentes a escuelas públicas y alumnos de escuelas privadas, 1853 a 1879	275

Historia-MacClure 09-8.indd 459 09-08-12 16:51

3.9	Escuelas en comparación a la ley de instrucción primaria de 1860, por departamentos (municipios) y país en 1874	276
3.10	Alumnos de escuelas públicas y privadas en comparación a la población de 7 a 15 años, por departamentos (municipios) y país en 1874	278
3.11	Alumnos de escuelas públicas y privadas en Santiago y Valparaíso, según sexo en 1874	281
3.12	Analfabetismo por departamento (municipio) y país en 1854, 1865 y 1875	288
3.13	Analfabetismo por departamento (municipio) y país en 1875, según sexo	293
4.1	Ingresos tributarios 1850 a 1879	330
4.2	Gasto fiscal total e inversión en infraestructura 1850-1879	341
4.3	Composición de la inversión en infraestructura 1850-1879	342
4.4	Participación de los ingresos municipales y otros ingresos locales en gastos sociales, 1865	343
4.5	Ingresos fiscales tributarios y no tributarios 1850-1879	364
4.6	Gasto corriente del gobierno central en salud y educación primaria: 1854, 1865 y 1875	372
4.7	Gasto corriente del gobierno central en políticas sociales, de culto y otras: 1854, 1865 y 1875	373

Mapas

2.1	Ampliación del agua potable en Santiago entre 1872 y 1875	178
2.2	Habitantes por barrios (subdelegaciones) de Santiago en 1875	179
3.1	Distritos censales en Subdelegación 3 (San Agustín) de Concepción, 1854	239
3.2	Analfabetismo por departamento (municipio) de la provincia de Concepción en 1875	292
3.3	Analfabetismo por barrios (subdelegaciones y distritos) de Santiago en 1875	294

Historia-MacClure 09-8.indd 460 09-08-12 16:51

Índice analítico

acequias, canales 86-87, 146-147, 151-152, 159-160, 186-203, 380-381
agricultura 10, 139, 189, 254-271, 291-293, 325-326, 330, 338, 355, 369-370, 377, 382
agua 146-152, 158-187, 192, 196-203, 320
Aguirre, José Joaquín 65-69, 73-74, 77, 81
Allende Padín, Ramón 100-101, 103-105
Altamirano, Eulogio 65, 68-69, 73-74, 77-79, 86
América Latina, Hispanoamérica 9, 14, 16-19, 22, 54, 224, 255, 287-288, 299, 303, 320-321, 364-365, 370-371, 376-377, 391
Amunátegui, Miguel Luis 231-232, 244-245, 298-299, 331, 367, 383-384,
analfabetismo 23, 179-180, 224, 237-271, 287-230
Argentina 15, 186, 225, 265, 287-288, 296, 299, 329, 370-371, 376-377
Arteaga, Justo 375-376
artesanos 37-39, 57, 92-93, 111, 174-176, 179-180, 201, 237-254, 264-267, 345, 353-354, 383, 388-389
Badilla, Juan Nepomuceno 236
Balmaceda, José Manuel 98
bancos, banqueros 86, 258, 377-386, 335-336, 347-348, 355-356, 361-366, 377-389
Barros Arana, Diego 338-339
Barros Luco, Ramón 78-79
basura, residuos 70, 146-147, 186-203
Bateman, John 186, 198-199
Bélgica 160
Bello, Andrés 227, 236, 328
beneficencia 27-136, 196, 342-343
Blest Gana, Alberto 89, 379-381, 391
Blest Gana, Joaquín 271-273, 281, 290
Bolivia 369, 386, 389
Brasil 370-371, 376-377
Buenos Aires 142, 182, 186-187, 195-199, 287-288, 320, 329,
Cauquenes 46
cementerio 22, 33-36, 51, 70, 140-146, 153-158
censo, padrones censales 22, 95-96, 152-153, 237-254, 262-266, 287-295,
Chadwick, Edwin 152
Chillán 196
Cifuentes, Abdón 86, 106, 141, 151-152, 160, 164-167, 272, 274, 281, 284-285, 290, 296, 298
comercio exterior 9-10, 20, 326, 329-333, 335-338, 347-348, 354, 369-370, 376-377, 379, 382, 388
Concepción 37-39, 45-47, 50,

Historia-MacClure 09-8.indd 461 09-08-12 16:51

56-57, 61-63, 82, 143, 154, 230-254, 259-269, 273-281, 286, 287-293, 342-343
Concha y Toro, Melchor 356-363, 366-368, 379, 381, 385-386, 393
conservador, conservadurismo 44, 53, 101-102, 151-152, 164-165, 199-200, 272, 274, 281, 284, 352-358, 363, 367
Copiapó 45-46
correo, telégrafo 253, 256, 261, 364
Courcelle-Seneuil, Jean Gustave 235, 266-267, 335-340, 357-360, 367-368, 375-376, 378-381, 393-394
Covarrubias, Álvaro 349
Cox, Nataniel 60-61
crecimiento económico 9-10, 20, 143-144, 168, 201, 184-185, 254-271, 285, 319-320, 340-341, 369-370, 375-379,
crisis económica 98, 104-111, 236-237, 297-299, 330-331, 340-341, 376-389
Cruchaga, Miguel 355-359, 393-394
Cruz, Delfina de la 238
Curicó 46, 196,
Díaz, Eloísa 157-158
dispensarías 29, 48, 95-96, 111, 342-343, 371-375
Domeyko, Ignacio 150-151, 159-160
Edimburgo 42, 151
educación secundaria 15, 268-271, 282-286, 372-375
Edwards, Agustín 258
elecciones, sistema electoral 174-175, 252-253, 260, 272, 354-355, 361, 367, 375
endeudamiento fiscal 338, 350, 361-366, 369-370, 377-380, 384-386, 388
Errázuriz, Federico 68, 79, 84, 150-152, 160-165, 272, 274, 284
escuelas 14, 58, 72, 100-103, 148-149, 223-304, 323-334, 342-343, 371-375, 383-384
España 139-140, 289, 349-369, 370, 387, 391
Estados Unidos 18, 141, 149, 152, 155, 159, 160, 164-166, 174, 187, 224-225, 249, 264-265, 271-272, 287-288, 290, 323-325, 346-347, 351
Estocolmo 142
ferrocarril 10-11, 52-54, 161, 177, 230-231, 260-262, 272, 338, 341, 348-349, 361, 364-365, 370-371, 390
Francia 39-40, 43, 48-49, 52, 89, 102-103, 108-109, 141, 160-161, 165-166, 174, 224-226, 252, 289, 300, 324, 335, 346-347, 368, 380
Gallo, Custodio 331-332
gasto fiscal 22, 298, 337-338, 340-344, 350, 352, 354-355, 365-366, 370-375, 377, 388
gasto social 10, 20, 45, 232-235, 283, 298-299, 319-323, 328-334, 337-338, 352, 365-366, 371-375, 383-384, 388
Gay, Claudio 11, 48-52,
Ginebra 151
González, Marcial 338
guerra de Chile con Bolivia y Perú 370-371, 386-389, 391-392
guerra de Chile con España 60, 63, 161, 349-369, 391-392
guerra civil norteamericana 323-325, 346, 351

Historia-MacClure 09-8.indd 462 09-08-12 16:51

guerra franco-prusiana 102,
Guizot, François 224-226
Hamburgo 85, 162, 186,
Hermanas de la Caridad 47-53, 89
higiene 70-72, 75, 81, 97, 101, 114, 147-150, 158, 295-296
Holanda 272
hospitales 23, 27-136, 139, 153, 190, 320, 342-343, 371-374
impuestos 10, 45, 61, 225-226, 234-237, 256-257, 319-395
Independencia 9, 14, 16-19, 22, 349-350
infecciones intestinales 149-150, 154-159, 167-168, 176, 185-186, 190-203, 319-320
ingeniería 150, 160-168, 182-186, 198-199, 382
Inglaterra 101-103, 113, 139-141, 152, 155, 160-161, 265, 289, 337, 346-347, 351, 359, 368, 375, 379-381, 386-387,
inspectores provinciales, visitadores de escuelas 224-227, 233, 235, 295-296,
Intendencia, Intendente 44-45, 56, 60, 62, 69-84, 151, 161-167, 168-199, 201, 273,
inversión en infraestructura 10, 159-181, 199, 256, 331, 337-338, 340-342, 354-355, 365, 370-372, 377, 388
Izquierdo, Vicente 151, 160
Koch, Robert 158
Lamas, Víctor 236
Larenas, Adolfo 236
Lastarria, José Victorino 98, 230, 284
ley de educación primaria 224-237, 271-287, 287-300, 323-334
liberal, liberalismo 19, 29, 53, 230, 236, 281, 284-285, 290, 298, 335, 344, 348-349, 357, 367, 375-376,
Liverpool 151
Londres 142, 151, 186-187, 198-199, 363-364, 377-378
Los Andes 230-231, 291, 370
Los Angeles 228-229, 231, 251
Lyon, Jorge 184
Madrid 142,151,
Mann, Horace 224-225, 244-245, 249, 288, 300, 323
Masriera, José 55, 61-63,
Massachusetts 101, 224-225, 231-232, 323
matronas, practicantes, otras profesiones de la salud 29, 51, 93-94, 326-327, 345, 358-359
Matta, Manuel Antonio 272
Matte, Augusto 379-386
Matte, Domingo 86
McCulloch, John Ramsey 346-347
médicos, medicina 21, 27-136, 146-152, 154-155, 157-159, 166, 194-195, 198-199, 201-202, 295-296,
México 19
miasma 34, 41, 47, 54, 58, 73, 147, 150, 152, 158, 194-195
migración 10-11, 139, 174, 189, 259-261, 275,
Mill, John Stuart 169, 335, 337, 338-339
minería 10, 255, 329-331, 338, 347-348, 355, 369
Ministerio de Hacienda 78-79, 319-395
Ministerio de Instrucción 13, 86, 164-165, 232-236, 271-287, 290, 295, 298-299, 328-329, 383-384
Ministerio del Interior 44-48, 52-53, 57-58, 60, 62, 65, 68-69,

Historia-MacClure 09-8.indd 463 09-08-12 16:51

73-74, 77-79, 86, 98, 106-107, 349-350, 367
Miquel, Miguel 337
Mitre, Bartolomé 198
Montt, Manuel 9, 11, 44, 46-47, 223-227, 233-237, 323-334, 346, 349-350, 352-355, 357, 367, 383, 390, 394-395,
mortalidad, muertos 9, 23, 32-36, 42, 50-54, 65, 69-86, 96-97, 101-102, 109, 113, 139-159, 165-168, 186-187, 189, 191, 196-203, 295-297, 319-320
mujeres, género 35, 46-48, 51, 59, 65-68, 93-95, 97, 170-171, 177, 185, 202, 226, 233, 237-251, 272-274, 280-284, 293-297, 299-300
municipalidades 60-62, 90, 98-99, 160-162, 168-170, 193-194, 331-332, 342-343, 373,
Nightingale, Florence 47
niños 15, 32-35, 48, 54-55, 58, 75-78, 81-82, 93-97, 102-103, 105, 113-114, 140-159, 185-186, 190, 193, 196-197, 199-203, 319-320, 323-334
Novoa, Jovino 331
O'Higgins, Bernardo 34
Ochagavía, Silvestre 232-236, 328-329
ocupaciones 37-38, 91-93, 174-175, 180, 189, 240-271, 279, 283-286, 345, 375, 383, 389
países nor-atlánticos 13-14, 31-32, 42-43, 51-52, 142-143, 149, 159, 164-166, 187, 224, 265, 287-291, 299-300, 335, 346-347, 353, 378, 380-381
Pareja, José Manuel 349
París 39-41, 47, 49, 55, 69, 142, 151,173, 186, 188, 377, 378
parlamentarios, Congreso 60, 68-69, 73-74, 78-85, 99-105, 107, 163, 224-237, 272, , 319-395
Peel, Robert 324
pensiones 15, 372-375
Pérez, José Joaquín 52-53, 271, 324-326, 328, 337-338, 340, 343, 346, 350-351, 357, 363, 366-368, 394,
periódicos, revistas 40, 59, 85-87, 102, 147-148, 152, 225, 253, 272, 289, 350-354, 357, 362, 369-370, 375-376, 378
Perú 11, 60, 349, 370-371, 377, 378, 386-389, 391-392
Philadelphia 151-152
Pinto, Aníbal 62, 97-98, 106-107, 273, 379-380, 384-386
Portales, Diego 18
profesores primarios, preceptores 38, 224-225, 228-234, 247, 250, 267-269, 272-277, 282, 298, 327-328, 358-359
propietarios agrícolas 11, 18, 38, 174-175, 242, 256-259, 269-270, 273-274, 282-284, 325-327, 367-370
Protomedicato 65-69, 73-74, 81,149
Prusia, Alemania 100-101, 103, 113, 142, 160, 224, 231, 272, 289, 381-382, 386-387,
radical, radicalismo 101-102, 252-253, 272, 284-285,
Rancagua 63-64
Rawson, Guillermo 198-199
religión 13, 33-35, 61-62, 70, 79, 142, 230-231, 272, 284, 289-290, 325-326, 372-375
reloj 230-231
Rengifo, Manuel (hijo) 323-327, 330, 337-338

Historia-MacClure 09-8.indd 464 09-08-12 16:51

Reyes, Alejandro 68, 332, 344-357, 361-366, 381, 383, 385,
Roma 151,
Rosas, Juan Manuel de 225
Rumbold, Horace 375
Rusia 289
San Fernando 46
Santa María, Domingo 107-108, 353-357, 362
Santiago 32-36, 38-39, 45-49, 54, 57-109, 140-199, 227, 254-271, 276-286, 287-297, 327, 341-343, 345, 352-353, 383
Sarmiento, Domingo Faustino 198, 223-226, 230-231, 236, 244-245, 249, 295-296, 299-300, 303, 323, 329
Sazie, Lorenzo 39-42, 51-52, 57, 59, 63, 149-150, 342-343
sífilis 71, 105
Smith, Adam 169, 359
Sociedad de la Igualdad 9, 160, 225, 227, 323-325
Suecia 155, 224, 231, 270, 289, 291, 304
sueldos, remuneraciones 38, 94, 100-101, 161-162, 233, 246-247, 268-269, 326-327, 358-359, 383
Suiza 174
Talca 56, 140-141, 353-354
Talcahuano 63, 143, 293,
tifoidea y tifus exantemático 40-41, 53, 58, 63, 147, 155
tuberculosis 41, 53-54, 156-158
Universidad de Chile 21, 29, 39-43, 58-59, 64-84, 99-100, 107, 149-150, 166-167, 199, 227, 236, 328, 335-340, 348
urbanización 11, 46-47, 49, 53-54, 63-64, 143-147, 154-155, 159-182, 259-263, 269-271, 272-273, 281-283, 287-289, 293-295, 381-382,
utilitarismo 169, 335
Valderrama, Adolfo 67-68, 73-75
Valdés Vigil, Manuel 160-167, 168-170, 173, 181
Valdivia 56
Valdivieso, Rafael Valentín (Arzobispo) 33, 79, 272, 325-326
Valparaíso 10, 44-48, 52-53, 57-64, 68, 74, 82, 85, 90-91, 97, 140-141, 143-144, 154-155, 185-186, 196, 198-199, 260-261, 275-283, 287-293, 326, 341-342, 349-350, 364, 371-372
Varas, Antonio 44-48, 52-53, 69, 106-107, 235-236, 323, 330-332
Vicuña Mackenna, Benjamín 60, 69-85, 87, 97-99, 168-199, 362, 376, 382-383, 385
Viena 142, 151, 187
viruela 16, 20-32, 53-116, 140-146, 156-158, 165, 194-195, 202-203, 227, 295-297, 320,
vivienda 38, 47, 59, 67, 146-147, 159-162, 170-199, 237-250, 259-260, 262-263, 294-295, 299, 327, 352-353, 381-382
Washington 367

Historia-MacClure 09-8.indd 465 09-08-12 16:51

Historia-MacClure 09-8.indd 466 09-08-12 16:51

Agradecimientos

Este libro es solo un eslabón en el desarrollo del conocimiento acumulado acerca de Chile en la época, siendo por lo tanto heredero y tributario de historiadores y cientistas sociales contemporáneos como Agustín Llona, Alejandra Brito, Alfredo Jocelyn-Holt, Ana María Stuven, Ann Johnson, Armando De Ramón, Armando Roa, Arnold Bauer, Arturo Valenzuela, Bernardo Subercaseaux, Carlos Hurtado, Carmen Cariola, Charles Pregger-Roman, Cristián Gazmuri, Eduardo Cavieres, Eduardo Hamuy, Enrique Laval, Fernando Campos, Florencia Mallon, Freddy Soto, Gabriel Salazar, Gert Wagner, Gonzalo Cáceres, Hernán Ramírez Necochea, Isabel Cruz, Iván Jaksic, Jorge Larraín, Jorge Rojas, José Bengoa, Joseph Ramos, Juan Eduardo Vargas, Julio Pinto, Loreto Egaña, Luis Alberto Romero, Luis Ortega, Luis Vitale, Macarena Ponce de León, Manuel Delgado, Manuel Vicuña, Marco Antonio León, María Angélica Illanes, Mario Góngora, Mario Monsalve, Markos Mamalakis, Nara Milanich, Nelson Vásquez, Nicolás Cruz, Óscar Godoy, Osvaldo Sunkel, Patricio Gross, Patricio Meller, Rafael Sagredo, René Salinas, Ricardo Couyoumdjian, Ricardo Cruz-Coke, Ricardo Nazer, Robert McCaa, Rodrigo Hidalgo, Rolando Mellafe, Samuel Valenzuela, Sergio Grez, Sergio Villalobos, Simon Collier, Sol Serrano, Soledad Zárate, Thelma Gálvez, Timothy Scully, Vicente Espinoza, William Sater, Ximena Urbina y otros destacados autores.

Mis agradecimientos a mi maestra Sol Serrano. A los funcionarios y funcionarias del Archivo Nacional, Biblioteca del Congreso, Biblioteca Nacional, Museo de Historia de la Medicina, Archivo del Arzobispado de Santiago. A las referencias, consejos y enseñanzas en mi aprendizaje del oficio del historiador, recibidos de Alfredo Riquelme, Julio Pinto, William Sater, Marco Antonio

Historia-MacClure 09-8.indd 467 09-08-12 16:51

León, Sergio Grez, Claudio Rolle, Cristián Gazmuri, Rafael Sagredo, Macarena Ponce de León, Iván Jaksic, Juan Eduardo Vargas, Ricardo Couyoumdjian. A las autoridades, académicos, estudiantes y administrativos del Programa de Doctorado de Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile, en cuyo marco se realizó la tesis de doctorado en que se basa este libro. A los comentarios y aportes de Vicente Espinoza, Víctor Maturana, Alejandra Ochoa y Emilia Hortal. Al apoyo con material visual y datos de Sandra Ramos, Nicola Cagnin, Violeta Larraín, Marcela Gutiérrez, María José Herrera. A la beca Presidente de la República para Funcionarios Públicos, al respaldo de la Fundación Ford y la Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad Católica. A la paciencia de mi familia y mis amigos.

Historia-MacClure 09-8.indd 468 09-08-12 16:51

Historia-MacClure 09-8.indd 469 09-08-12 16:51

Historia-MacClure 09-8.indd 470 09-08-12 16:51