

ESTADO, CONSENSO  
Y CRISIS SOCIAL.  
El espacio público en Chile  
1900-1920

Juan Carlos Yáñez Andrade



CENTRO  
DE INVESTIGACIONES  
DIEGO BARROS ARANA

## ÍNDICE

Siglas y Abreviaturas	13
Agradecimientos	15
INTRODUCCIÓN	
INTRODUCCIÓN	17
ESPACIO PÚBLICO Y CONSENSO SOCIAL	
ESPACIO PÚBLICO Y CONSENSO SOCIAL	25
<i>El espacio público: espacio político del bien común</i>	25
El espacio público como proyecto	26
El espacio público como consenso	29
El espacio público como orden	30
<i>La cuestión social: el espacio público entre ricos y pobres</i>	35
Conceptualización de un problema	35
La respuesta de la elite o el desafío de ser moderno	40
Discurso político y "cuestión social"	45
Enrique Mac-Iver: el discurso como espejo de la realidad	46
Valentín Letelier: el discurso mesocrático	50
Juan Enrique Concha: el discurso social cristiano	52
Malaquías Concha: el discurso de la democracia	56
Luis Emilio Recabarren: el discurso socialista	58
POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	
POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	61
<i>Política, políticos y partidos</i>	61
La política	61
Los partidos	68
Los políticos	71
<i>Estructuras políticas de participación</i>	74
El parlamentarismo	74
El Congreso	84
La política local	92

ACTORES POLÍTICO-SOCIALES Y CUESTIÓN SOCIAL	101
<i>La Iglesia</i>	101
La política social	101
Las críticas de la Iglesia	102
El paradigma de la modernización	103
El paradigma positivista	107
El paradigma liberal	109
El paradigma socialista	110
<i>Los partidos políticos</i>	112
Sistema de partidos	112
Los programas partidarios	117
El Partido Conservador	117
El Partido Liberal	122
El Partido Radical	126
El Partido Demócrata	130
El Partido Obrero Socialista	136
<i>El empresariado</i>	138
El problema social en la industria	138
La respuesta empresarial	144
<i>Las organizaciones obreras</i>	147
La cultura de las elites obreras	148
Objetivos culturales y "cuestión social"	154
HACIA UN NUEVO SISTEMA DE RELACIONES LABORALES	161
<i>Legislación obrera</i>	161
Ley de Habitaciones Obreras	164
La Oficina del Trabajo	167
Ley de Descanso Dominical	171
Ley de Protección a la Infancia Desvalida	175
Ley de la Silla	178
Ley de Accidentes del Trabajo	178
Ley de Sala Cuna	181
Ley de Instrucción Primaria Obligatoria	182
Alcances de la legislación obrera	185
<i>Las huelgas</i>	191
Concepto	192
Estadística	195

La huelga portuaria de 1903: el inicio del sistema de relaciones laborales	202
<i>La conciliación y el arbitraje</i>	210
Concepto	211
Evolución del sistema	213
CONCLUSIONES	221
<i>Fuentes y bibliografía</i>	227

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANDGT	Arcivo Nacional de la Dirección General del Trabajo
FOCh	Federación Obrera de Chile
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SNA	Sociedad Nacional de Agricultura
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril

## AGRADECIMIENTOS

Las hipótesis fundamentales de esta investigación fueron elaborándose hace algunos años, cuando ingresé al Programa de Magíster de la Universidad de Santiago. En un principio, el estudiar el accionar de la elite frente a la "cuestión social" parecía una imprudencia intelectual, cuando las pocas -por no decir ninguna- investigaciones señalaban que aquel sector la había negado. Si a eso le sumábamos el objetivo de descubrir una estrategia diseñada para enfrentarla y la sugerencia de que algunos sectores populares se mostraron proclives a apoyar estos mecanismos, se presentaba como una investigación que no podía llegar a buen término.

Sin embargo, muchas personas me apoyaron para seguir adelante, haciendo algunas modificaciones al proyecto inicial. En primer lugar, debo agradecer a Gabriel Salazar quien me apoyó en el ingreso al Programa de Magíster de la Universidad de Santiago. En segundo lugar, agradezco a Julio Pinto y Alfredo Jocelyn-Holt por sus comentarios al proyecto, que hicieron que modificara en parte el título de la investigación, la radicalidad de algunas hipótesis, así como me precavieron frente a algunos problemas en la búsqueda y análisis de las fuentes. En forma especial debo agradecer a Sergio Grez quien, como director de tesis, señaló orientaciones valiosas en el trabajo diario.

La buena recepción que han tenido algunos de mis artículos, que siguen, en líneas generales, las ideas fundamentales de esta investigación, así como el diálogo incipiente pero constructivo y el descubrir preocupaciones comunes con investigadores como Sergio Grez o María Angélica Illanes, no vienen más que a reafirmar un trabajo que inicié tentativamente a mediados de los años noventa en torno a un momento (comienzos del siglo xx) y una problemática (lo social) que me parecen claves para entender el desarrollo de la historia de Chile de los últimos años.

## INTRODUCCIÓN

En el último tiempo ha retomado posición en las ciencias sociales el debate sobre la modernidad, particularmente la discusión sobre los cambios ocurridos en las últimas décadas en la sociedad chilena.

Si los procesos de modernización que vive el país implican o suponen una carga histórica en las cuales fundamentarse y ser sustentables en el largo plazo, pareciera resumir la discusión al respecto<sup>1</sup>.

En este contexto adquiere importancia un doble debate, que en la disciplina histórica no es nuevo y, por lo mismo, puede entregar algunas luces. En primer lugar, el grado de consenso que presenta la sociedad chilena o la posibilidad de lograr un ordenamiento político-social estable y legitimado por amplios sectores de la sociedad. En segundo lugar, las modernizaciones que se llevan a cabo o cómo se concibe el cambio en un ordenamiento político-social concreto, cuya legitimidad y consensualidad tiene sus límites.

Fue en torno a estos problemas que iniciamos la presente investigación, rastreando en el pasado el momento clave –desde nuestra perspectiva– en que se desarrolló una manera de ver la política, concebir la participación ciudadana y resolver los problemas sociales en el Chile republicano del siglo xx.

En este sentido nos planteamos un desafío central: estudiar las relaciones que se construyeron entre el Estado, los actores político-sociales y la crisis social de principios de siglo, que surgió como efecto del proceso de cambios desde una sociedad tradicional hacia una moderna, o que por lo menos presentaba signos evidentes de modernización.

Sin duda que el cambio de siglo estuvo marcado por la emergencia de lo social y de nuevos sectores que se definían por su participación en ese dominio. De ahí la importancia que se le dio y la preocupación que tuvo para la elite la llamada “cuestión social”.

En general la historiografía coincide en señalar que lo social adquiere autonomía a partir de la Revolución Industrial, donde se independiza de la política y de la economía. En la sociedad tradicional no había distinción entre esos elementos, compartiendo las personas el mundo del trabajo y la familia, donde las solidaridades se ejercían como parte de derechos corporativos y bajo criterios de caridad, y en donde el Estado no desplegaba su arrolladora iniciativa social posterior<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Para una presentación de tal problemática a mediados de los noventa en nuestro país, véase “Problemas históricos de la modernidad en Chile contemporáneo”.

<sup>2</sup> Para una evolución de lo social, desde las solidaridades tradicionales hasta el surgimiento del Estado Social, véase Robert Castel, *Les métamorfoses de la cuestión sociale*.

Todo esto cambió con la Revolución Industrial. Junto con las transformaciones tecnológicas y de organización, la estructura del trabajo se modificó, surgiendo un asalariado ligado a la empresa en función de su capacidad productiva y sin más derecho que su remuneración. Las primeras organizaciones obreras y posteriormente las primeras leyes de asistencia y seguridad surgieron como respuesta a la desorganización inicial que provocó la industrialización.

La historiografía marxista estudió el surgimiento a fines del siglo XIX de la clase obrera en nuestro país. Los trabajos clásicos de Ramírez Necochea, Julio César Jobet, Marcelo Segall y Luis Vitale, se orientaron a investigar las condiciones económico-sociales en el surgimiento del proletariado, así como las organizaciones socio-políticas sobre las cuales emergió como actor relevante de la historia nacional<sup>3</sup>.

Los vacíos de esta corriente historiográfica han sido señalados por varios críticos, particularmente la excesiva identificación del proletariado con el movimiento obrero y los partidos de clase, desplazando del análisis sujetos populares de más larga tradición y procesos definitorios del movimiento popular del siglo XIX<sup>4</sup>.

Durante los últimos años historiadores como Gabriel Salazar, Julio Pinto, Luis Alberto Romero y María Angélica Illanes, han hecho importantes investigaciones sobre el sujeto popular urbano<sup>5</sup> y recientemente Sergio Grez ha abordado los quiebres y continuidades en la evolución del movimiento popular del siglo pasado, sugiriendo puentes con el movimiento obrero del siglo XX<sup>6</sup>.

Es precisamente en el cambio de siglo que emerge una "moderna cuestión social". Este concepto reconocido últimamente por la historiografía, es con-

<sup>3</sup> Hernán Ramírez Necochea, *Historia del movimiento obrero en Chile. Antecedentes del desarrollo económico y social de Chile*; Marcelo Segall, *Desarrollo del capitalismo en Chile*; Luis Vitale, *Interpretación marxista de la Historia de Chile*; Julio César Jobet, *Ensayo crítico del desarrollo económico y social de Chile*.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Sergio Grez, "Movimiento popular urbano en Chile entre el cambio de siglo y la época del Centenario (1890-1912). Avances, vacíos y perspectivas historiográficas", pp. 37-45; Eduardo Devés, "La cultura obrera ilustrada chilena y algunas ideas en torno al sentido de nuestro quehacer historiográfico", pp. 127-136 y Juan Carlos Yáñez Andrade, "Historiografía y cuestión social. ¿La historia de los excluidos o de los excluyentes?", pp. 45-56.

<sup>5</sup> Gabriel Salazar, *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*; Julio Pinto, "Cortar raíces, criar fama. El peonaje chileno en la fase inicial del ciclo salitrero (1850-1879)", pp. 425-447, "¿Cuestión social o cuestión política? La lenta politización de la sociedad popular tarapaqueña hacia el fin de siglo (1889-1900)", pp. 211-261 y "La caldera del desierto. Los trabajadores del guano y los inicios de la cuestión social", pp. 123-141; Luis Alberto Romero, *¿Qué hacer con los pobres? Elite y sectores populares en Santiago de Chile 1840-1895*; María Angélica Illanes, *La revolución solidaria. Historia de las sociedades obreras de socorros mutuos. Chile, 1840-1920*.

<sup>6</sup> Sergio Grez, *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)* y "Continuidades y rupturas del movimiento popular en Chile".

gruente con la visión que los mismos contemporáneos tuvieron sobre el fenómeno, ayudando a dar un nuevo impulso a los estudios sobre lo social<sup>7</sup>.

La historiografía chilena ha situado su emergencia hacia los años 1880. En general se la ha identificado con una serie de consecuencias asociadas a la industrialización y urbanización del país, que significó la marginación de un conjunto de sectores del proceso de crecimiento<sup>8</sup>.

Esto ha llevado a abordar la "cuestión social" con un énfasis marcado en lo económico-social, desconociendo otros procesos, como el desarrollo del sistema político y de las estructuras participativas. Además, ciertos fenómenos, como las huelgas y conflictos, han recreado una historia con características *heroicas* y en extrema violenta, que es real, pero que nos parece que no resume el conjunto de la historia del movimiento popular-obrero, ni menos su relación, por ejemplo, con el Estado. Por último, y como consecuencia de lo anterior, los sujetos históricos han aparecido cargados con connotaciones preconstruidas y totalizantes, y en donde no caben las opciones o alternativas.

De ahí que la "cuestión social" haya sido asumida por la historiografía como conflicto, la expresión de un quiebre de determinadas estructuras y consensos. En esta interpretación coinciden historiadores de distinta formación ideológica. Citando sólo dos estudios, para Gonzalo Vial la "cuestión social" fue la expresión del quiebre del consenso político-social, una ruptura más de la unidad nacional presente en el siglo XIX: "Una enorme mayoría numérica -los trabajadores- perdió (y con suficiente motivo) el concepto de solidaridad nacional y la confianza en el patrón, el cura y el 'cacique' como consuelo y providencia de las desgracias"<sup>9</sup>.

En tanto para José Bengoa, la sociedad oligárquica se había basado en el desarrollo de ciertas lealtades entre rotos y patronos, cuestión que se habría quebrado con la masacre de la Escuela Santa María de Iquique en 1907. Este hecho,

"marcó la ruptura de las lealtades entre rotos y patronos, que habría sostenido a la sociedad oligárquica. La cuestión social se puso en el centro de las preocupaciones nacionales y, a poco andar, se transformó en la cuestión proletaria, asunto político de primera importancia, sin cuya comprensión es impensable la historia social y política de este país"<sup>10</sup>.

Creemos que la "cuestión social" no puede seguir siendo estudiada como un problema particular de los sectores populares, sino como un ámbito de

<sup>7</sup> Sergio Grez, *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*.

<sup>8</sup> James O. Morris, *Las elites, los intelectuales y el consenso. Estudio de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile*.

<sup>9</sup> Gonzalo Vial, *Historia de Chile*, p. 867.

<sup>10</sup> En Crisóstomo Pizarro, *La huelga obrera en Chile*, p. 5.

relaciones al interior de la sociedad, que contactó en torno a un problema que paso a ser nacional a ricos y pobres.

Así definimos la “cuestión social” como el espacio público del período parlamentario, a partir del cual se redefinió la política y las relaciones de poder al interior de la sociedad chilena. Este espacio público, entendido como el espacio regulador de lo político, cumplió una triple función: en primer lugar, ayudó a la formación de un ideario del bien común; en segundo lugar, sirvió como espacio en torno al cual se encauzaron los distintos proyectos sobre sociedad; y, por último, sirvió como *espacio de integración*, constitutivo de cierto consenso, lo que en definitiva garantizó a la elite la superación de ciertos conflictos sin perder su hegemonía sobre el sistema.

Esta investigación se sustenta en una hipótesis central que reconoce la necesidad de integrar el estudio de ciertas estructuras, especialmente políticas, con las estrategias y dispositivos a través de los cuales se abordó la “cuestión social”. La formación de un espacio político regulado con una creciente participación de sectores anteriormente marginados, permitió enfrentar los problemas sociales sin cuestionar la legitimidad del sistema.

Los años que abarca esta investigación van desde 1900 a 1920, período que se enmarca en una etapa mayor, la que tradicionalmente se ha denominado período parlamentario. La evaluación de la historiografía, en términos generales, ha sido coincidente en destacar los desaciertos del parlamentarismo chileno: una elite europeizada, el juego de la política, el poder del dinero, en fin, un espacio político marginado de lo social, por lo tanto sin presencia en la cosa pública<sup>11</sup>.

Pareciera necesario, para seguir avanzando en el tema de la “cuestión social”, superar los análisis restringidos y evaluaciones excluyentes sobre el parlamentarismo.

Sin embargo, reconocemos algunos avances en la evaluación del sistema parlamentario. La obra de Julio Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925*, tuvo el mérito de valorar el parlamentarismo como una etapa de institucionalización y aprendizaje político. En tanto Arturo Valenzuela en su tesis doctoral, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Society*, destacó la capacidad del parlamentarismo en crear redes y relaciones entre el poder central y los poderes locales, con un circuito permanente de favores y recursos, garantizando, de esta forma, la estabilidad y legitimidad del sistema. Por otra parte, destacó la consolidación del sistema político, con un Congreso fuerte y autónomo, y un sistema de partidos afianzado, el cual permitió cooptar muchos grupos y organizaciones surgidas al margen y en pugna con el sistema<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Para dos visiones historiográficas distintas, pero que coinciden en esta apreciación, véase Alberto Edwards, *La Fronda aristocrática*, p. 166 y Fernando Ortíz Letelier, *El movimiento obrero en Chile (1891-1919)*, p. 232.

<sup>12</sup> Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, “El Congreso y la redemocratización en Chile”.

Por último, debemos citar la obra de Gabriel Salazar, *Violencia política popular en las “grandes alamedas”. Santiago de Chile 1947-1987*<sup>13</sup>, el cual resituó el conflicto social en una táctica más global del sistema político. Para el autor, el régimen parlamentario aplicó dos técnicas para enfrentar la “cuestión social”: “la represión draconiana a los ‘rotos alzados’ (primera fase), y la propuesta de integración democrática a la ciudadanía nacional (segunda fase)...”<sup>14</sup>. La primera fase fue aplicada desde 1903 a 1907 y la segunda desde 1910. Esta última,

“consistió en difundir la metodología política de ‘los acuerdos’, haciéndola extensiva a los sectores sociales. El sistema político nacional amplió su capacidad de debate, el parlamentarismo absorbió los desgarramientos y contradicciones que hasta entonces explotaban por las calles y minas, y se constituyó así un sentimiento cívico-formal de funcionamiento democrático”<sup>15</sup>.

Esto, a decir de Salazar, significó incorporar en el discurso democrático temáticas como la “cuestión social”, formándose a partir de esta realidad (Salazar la llama *percepción*) la educación cívica de la ciudadanía. De esta forma el *costo* de lo social, destinado en el siglo XIX a ser un problema radicado en los sectores populares, pasó a definirse en y desde lo político como una realidad propiamente nacional.

Si bien compartimos plenamente estos planteamientos, creemos que este accionar de la elite (o la segunda fase, según Salazar) no comienza en 1910, sino un poco antes. Distintos acontecimientos pueden marcar el quiebre en la percepción de la elite, o más precisamente entre un sector empeñado en enfrentar la “cuestión social” y otro en negarla. Por ejemplo, en 1906 y 1907 dos partidos importantes abordaron programáticamente el problema social en Chile, como fueron el Partido Radical y el Partido Liberal, significando sendas derrotas en su interior de las posiciones más conservadoras. Por otra parte, en 1906 se había aprobado en el Congreso la que se considera la primera ley social en Chile, como fue la Ley de Habitaciones Obreras, seguida el año siguiente por el Decreto que crea la Oficina del Trabajo, destinada a investigar y confeccionar la estadística social. Por último, a partir de 1905 se fueron formando comisiones especiales en el Congreso para estudiar proyectos sobre legislación social, lo que reflejaba un cambio de actitud de la principal institución del país, encargada de aprobar leyes de mejoramiento nacional.

En cuanto al tipo de investigación, ésta puede ser definida como historia política y de revisión. Lo primero, porque analizamos la historia desde el

<sup>13</sup> Gabriel Salazar, *Violencia Política Popular en las “Grandes Alamedas”. Santiago de Chile 1947-1987*.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 79.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 80.

tiempo político, aquel marcado por los discursos, los proyectos, programas, disputas por el poder, las alianzas, etc. Así, puede señalarse que este estudio es uno más dentro de la corriente historiográfica tradicional, pero alejado de aquellos vicios que asociaron la historia a fechas, períodos, gobiernos y personajes.

Evitamos un estudio social o económico en el tratamiento de la "cuestión social", principalmente por la orientación de esta investigación, a la cual no le era estrictamente necesario un estudio histórico sobre los sectores involucrados o las condiciones económico-sociales en las cuales se desarrollaron. La tarea, por lo mismo, hubiera sido titánica y superior a las fuerzas disponibles.

Por ello, quizás, no será una investigación interesante para aquellos que buscan información sobre organizaciones obreras o estructura social y económica de principios de siglo. Tampoco lo será para los que esperan encontrar en estas páginas una historia de la "cuestión social" o una reseña de las huelgas del período.

Así, la presentamos como una investigación temática sobre un concepto que se hace fuerte a principios de siglo, llamado "cuestión social", y sobre los actores que se definen en torno a ella, en un contexto espacio-temporal llamado el espacio público del período parlamentario.

Los límites y peligros se descubren por sí solos. En relación con lo primero, no podríamos fundamentar nuestros objetivos e hipótesis sobre aspectos que no han sido analizados en la presente investigación, ni proyectar conclusiones sobre temas que no sean los estrictamente señalados. También es posible que hayamos caído en el siguiente peligro: estudiar un período, en este caso de veinte años, como una gran unidad, sin etapas ni divisiones. Las razones pueden ser muchas, aunque las excusas no son válidas. Pero valga lo siguiente: la unidad que se observa en la investigación es producto de una opción en la reconstrucción histórica, que tiene como costos el sacrificar aquellos pequeños tiempos o evoluciones imperceptibles.

Pero lo anterior está más relacionado con la segunda caracterización de esta investigación: consideramos necesario revisar las principales hipótesis sobre el período parlamentario y la "cuestión social", lo que significa volver a ver lo construido por la historiografía. Las hipótesis con que parte esta investigación y las conclusiones a las que llega son muy distintas a la historiografía tradicional, pero se fundamentan, más allá de la revisión de fuentes, en una necesidad real de matizar muchas ideas sobre el tema. Así, optamos por una historia de más larga duración, entendiendo que faltan muchos trabajos sobre aspectos específicos del período, principalmente en el decenio de 1910 a 1920.

Si se ha logrado o no, queda en manos de la estricta evaluación del lector. Solo se ha pretendido ir en contra de aquella idea expuesta por Edwards en su clásica obra, que no se podía hacer *alta historia* sobre el período parlamentario.

Por último, para cumplir los objetivos antes señalados, se hizo una extensa revisión de fuentes que en una evaluación general pueden aparecer insuficien-

tes. Sin embargo, en su búsqueda y análisis se ocupó casi todo el tiempo disponible.

En primer lugar, tenemos el Archivo de la Oficina del Trabajo, con cerca de sesenta volúmenes entre 1907 y 1920, presente en la Dirección General del Trabajo, fundamental para rastrear aspectos como las condiciones de trabajo, huelgas y aplicación de la naciente legislación obrera.

La Colección Libros Raros y Valiosos de la Biblioteca del Congreso Nacional contiene un gran número de folletos y tesis del período que se refieren, directa o indirectamente, a la "cuestión social", y que habían sido utilizadas por James Morris, aunque no en su totalidad. Nosotros ampliamos en forma importante esta fuente bibliográfica. Además, estas son básicas para comprender el concepto de "cuestión social" de la época, así como el papel que jugó en la conformación del espacio público.

En tercer lugar, las publicaciones oficiales como la *Revista Católica*, el *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril* y de la Sociedad Nacional de Agricultura, registraron las opiniones de la Iglesia, el empresariado y la agricultura, respectivamente, sobre la "cuestión social".

Los Boletines de la Cámara y del Senado nos permitieron registrar las posiciones de los distintos parlamentarios sobre la legislación obrera, lo que sumado a los programas y convenciones partidarias nos ayudó a conformar un cuadro general sobre la política y la "cuestión social".

Por último, tenemos las fuentes periodísticas, principalmente obreras, que nos ayudaron a rastrear algunas posiciones de esos sectores frente a la legislación obrera y las huelgas.

Comencemos con nuestra historia.