



Historia Crítica

ISSN: 0121-1617

hcritica@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Barría Traverso, Diego

Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880

Historia Crítica, núm. 56, abril-junio, 2015, pp. 61-84

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81138621004>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880[●]

Diego Barría
Traverso

Profesor Asociado del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Es Administrador Público por la Universidad de Chile, Magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Historia por la Universiteit Leiden (Países Bajos). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran el libro *Valentín Letelier: estudios sobre política, gobierno y administración pública* (Santiago: Editorial Universitaria, 2012) y los artículos “Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa”, *Historia* 41: 1 (2008): 5-42; y “En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920”, *Estudios Ibero-Americanos* 35: 2 (2009): 148-165. diego.barría@usach.cl

Artículo recibido: 24 de febrero de 2014

Aprobado: 18 de julio de 2014

Modificado: 14 de agosto de 2014

DOI: dx.doi.org/10.7440/histcrit56.2015.03

● Este artículo fue realizado gracias al programa de Becas de Doctorado por Gestión Propia 2008 de CONICYT (Chile).

Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880

Resumen:

En la década de 1880, Chile experimentó cambios importantes en diferentes ámbitos sociales, que cuestionaron la eficiencia operativa de las instituciones estatales. Para hacer frente a estas dificultades, un amplio proceso de reforma administrativa fue impulsado, especialmente la adopción de *la burocracia* como la forma de diseñar la administración pública. En tan sentido, este artículo analiza el diseño organizacional de una serie de instituciones con el fin de evaluar cómo se adoptaron características de este sistema en la administración pública chilena. Tras el estudio de distintos documentos, se concluye que una serie de características burocráticas —la división funcional, las reglas formales y la especialización— fueron adoptadas con el fin de superar las dificultades operativas experimentadas a lo largo de la década.

Palabras clave: *administración pública, reforma administrativa, burocracia, Chile.*

Bureaucratic Features of the Administrative Reforms in Chile in the 1880s

Abstract:

In the 1880s, Chile experienced important changes in different social spheres that questioned the operating efficiency of state institutions. In order to cope with these difficulties, a broad process of administrative reform was initiated, especially with respect to the adoption of *bureaucracy* as the way to design public administration. In this regard, the article analyzes the organizational design of a series of institutions so as to evaluate how the characteristics of said system were adopted in Chilean public administration. Based on the study of different documents, it concludes that a series of bureaucratic characteristics —functional division, formal rules and specialization — were adopted for the purpose of overcoming the operational difficulties experienced throughout the decade.

Keywords: *public administration, administrative reform, bureaucracy, Chile.*

Características burocráticas nas reformas administrativas no Chile da década de 1880

Resumo:

Na década de 1880, o Chile experimentou mudanças importantes em diferentes âmbitos sociais, que questionaram a eficiência operativa das instituições estatais. Para resolver estas dificuldades, um amplo processo de reforma administrativa foi impulsionado, especialmente a adoção da *burocracia* como forma de conceber a administração pública. Neste sentido, este artigo analisa a estrutura organizacional de uma série de instituições com o objetivo de avaliar como se adotaram características deste sistema na administração pública chilena. Após o estudo de diferentes documentos, conclui-se que uma série de características burocráticas —a divisão funcional, as regras formais e a especialização— foram adotadas com o propósito de superar as dificuldades operativas experimentadas ao longo da década.

Palavras-chave: *administração pública, reforma administrativa, burocracia, Chile.*

Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880

Introducción

l Chile del siglo XIX era una sociedad, esencialmente, tradicional y con una estructura de poder centrada en la tenencia de la tierra¹. Sin embargo, durante las últimas décadas del siglo, los rasgos tradicionales convivieron con fenómenos como la urbanización, la extensión de las relaciones laborales monetarias y el surgimiento de problemas propios de la vida urbana, como las crisis de salud derivadas de la concentración de población².

La administración pública también vivió una transición hacia una conformación más moderna en la última parte del siglo. Tras la independencia de Chile, ocurrida en 1818, una serie de instituciones, como los ministerios, las intendencias y el Ejército, continuaron mostrando los rasgos propios de sus antecesores del período borbónico. Entre 1830 y 1880, época descrita por Germán Urzúa y María García³ como la primera etapa administrativa del país, gran parte de las oficinas públicas radicadas en el nivel central tuvieron una serie de rasgos burocráticos. Hacia 1853, por ejemplo, los ministerios contaban con estructuras organizacionales y plantas de funcionarios definidas legalmente⁴; algo similar ocurrió en las oficinas de Hacienda. Como muestran Sonia Pinto, Luz María Méndez y Sergio Vergara⁵, desde los inicios de la vida independiente hubo un esfuerzo por establecer servicios encargados de la gestión presupuestaria (como la Contaduría Mayor), los cuales fueron organizados por normativas que establecieron muy claramente las funciones de estas agencias y que, además, prescribieron las características de las plantas de funcionarios y las remuneraciones. Algo similar ocurrió con la Oficina de

1 Arnold Bauer, *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930* (Cambridge: Cambridge University Press, 1975); José Bengoa, *Historia social de la agricultura chilena* (Santiago: Sur Editores, 1988).

2 William Sater, *Chile and the War of the Pacific* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1986).

3 Germán Urzúa y María García, *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971).

4 Diego Barría, “Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa”, *Historia* 41: 1 (2008): 5-42.

5 Sonia Pinto, Luz María Méndez y Sergio Vergara, *Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República, 1536-1925* (Santiago: Contraloría General de la República, 1977).

Estadísticas⁶, el servicio de correos⁷ y la aparición paulatina de una red de telégrafos administrada públicamente, de acuerdo con normas legales dictadas por el Estado. Al mismo tiempo, existen diversos casos de funcionarios que desarrollaron amplias carreras administrativas⁸. Si bien, muy probablemente, existían diferencias entre estos sectores administrativos, es posible afirmar que los casos reseñados cumplían con las características básicas para ser considerados oficinas organizadas de una forma burocrática⁹.

La existencia de características burocráticas no fue un patrón común en el conjunto de la administración pública, de ahí que en las provincias la acción del Estado estab lejos de sustentarse en estructuras de tipo burocrático capaces de imponerse a la notabilidad local¹⁰. Así, aunque el Estado no estuvo presente en todo el territorio con una estructura burocrática, sí logró contar con un nivel importante de lo que Michael Mann ha denominado poder infraestructural: la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad y ejecutar sus decisiones políticas¹¹.

En la década de 1880, la administración pública debió enfrentar un escenario distinto al de la década de 1850, época en la que se dictó gran parte de la normativa que la organizó. El país había experimentado un proceso de expansión de sus fronteras efectivas hacia el sur, como resultado de la incorporación de nuevos territorios a la actividad agrícola. En tal sentido, si en la década de 1830 existían tres provincias, hacia 1888 ya eran diecisésis, cuestión que hacía más compleja la gestión territorial. Tres de estas provincias —los territorios peruanos de Tacna y Tarapacá, y Antofagasta, anteriormente boliviana— fueron anexadas tras el triunfo de Chile

6 Andrés Estefane, “Burócratas ambulantes. Movilidad y producción de conocimiento estadístico en Chile, 1860-1873”, *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública* XI: 17 (2012): 123-146.

7 John Johnson, *Pioneer Telegraphy in Chile, 1852-1876* (Stanford: Stanford University Press, 1948).

8 Véase: Diego Barriá, “Empleados públicos de Hacienda. Culturas organizacionales, carreras administrativas e identidades” (Tesis Maestría en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008), y Andrés Estefane, “Burócratas ambulantes”, 125, nota 3.

9 Para Weber, son rasgos propios de la burocracia: 1) estar organizada por sectores jurisdiccionales estables y contar con un personal organizado con base en normas legales o administrativas; 2) la existencia de una jerarquía de mando clara; 3) fundar su actuar en documentos escritos, los que, junto a los funcionarios, forman una “repartición”; 4) definir la administración de un cargo como una tarea especializada; 5) requerir que esa tarea especializada sea de dedicación exclusiva, creando así carreras administrativas; 6) establecer los cargos a partir de normas generales, estables, precisas y que pueden ser aprendidas. Max Weber, *Economía y sociedad* (México: FCE, 1992), 716-718.

10 Véase J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile* (Buenos Aires: IDES, 1985), y Andrés Estefane, “Un alto en el camino para saber cuántos somos...”: los censos de población y la construcción de lealtades nacionales. Chile, siglo XIX”, *Historia* 37: 1 (2004): 33-59.

11 Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993). 2, 57-59. Para el caso de Chile, véase Hillel Soifer, “Authority over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America” (Ph.D. Dissertation in Political Sciences, Harvard University, 2006), 115-122.

en la guerra del Pacífico (1881-1883); gracias a esa anexión, el país quedó con el monopolio mundial de la producción de salitre, aumentando su riqueza¹². A ello se sumó la acción militar en el sur para controlar los territorios en los que se encontraba la población mapuche¹³. Esto no pasó inadvertido para los funcionarios estatales, quienes a menudo informaban acerca de las complejidades derivadas de la ampliación territorial y el aumento de la riqueza¹⁴.

Este artículo busca establecer cuáles fueron los principales rasgos organizacionales adoptados por las organizaciones públicas como consecuencia de los cambios recién mencionados. Para ello, se analiza un número importante de iniciativas de reforma administrativa. Si bien el conjunto de modificaciones no abarca la totalidad de reformas, sí toma un número apreciable de ellas, por lo que el análisis presentado es capaz de destacar las principales características de la tendencia reformadora de la época.

1. Burocratización de las oficinas públicas

De acuerdo con Weber, la Hacienda Pública ha sido el campo donde, comúnmente, se inician los procesos de burocratización del Estado¹⁵. En el caso del siglo XIX chileno, los esfuerzos por reformar las instituciones públicas comenzaron en el sector Hacienda durante la década de 1870. La Ordenanza de Aduanas, dictada en 1872, es un claro ejemplo del creciente interés estatal por normar el funcionamiento del sector. Los 182 artículos que formaban parte de esta normativa buscaron imponer la racionalidad legal en las aduanas, diseñando una red a nivel nacional, fijando valores de los impuestos, definiendo cómo desarrollar los procedimientos, determinando los tipos de empleados existentes en estas oficinas y sus responsabilidades¹⁶.

12 Entre 1870 y 1878, los ingresos fiscales chilenos fluctuaron entre \$25'000.000 y \$32'000.000. En 1883, año en que finalizó la guerra, alcanzaron casi \$73'000.000. En los años siguientes, la cifra descendió y fluctuó, aproximadamente, entre \$41'000.000 y \$91'000.000, alcanzados en 1891. Es decir, incluso en los peores años de la década de 1880, la riqueza fiscal era bastante mayor que en el período anterior a la guerra. Al respecto: Markos Mamalakis, *Historical Statistics of Chile. Government Services and Public Sector and a Theory of Services*, vol. 6 (Westport: Greenwood Press, 1989), 225-226.

13 José Bengoa, *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX* (Santiago: Planeta, 1999); Leonardo León, *Araucanía: la violencia mestiza y el mito de la “Pacificación”, 1880-1900* (Santiago: Universidad ARCIS, 2005).

14 Véase: Ministerio de Hacienda, *Memoria que el Ministro de Hacienda presenta al Congreso Nacional* (Santiago: Imprenta Nacional, 1886), CXI-CXIII; Ministerio de Guerra, *Memoria que el Ministro de Guerra presenta al Congreso Nacional* (Santiago: Imprenta Nacional, 1886), XXXVI-XXXVII.

15 Max Weber, *Economía y sociedad*, 828. Véase también Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990* (Cambridge: Blackwell, 1990).

16 Véase Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 al 1º de junio de 1912*, tomo II (Santiago: Imprenta Barcelona, 1912), 289-317.

Tres años después de la instauración de dicho cuerpo legal, se ensayó un nuevo cambio, que tuvo como objetivo organizar la Hacienda Pública a partir de otro elemento central de la racionalidad burocrática: la división funcional del trabajo¹⁷. Tras el trabajo de una comisión formada por personas con conocimientos en la gestión de la Hacienda Pública, el sector fue estructurado en seis oficinas. A cada una de ellas se le encomendó una función importante de la gestión financiera del Estado: el servicio de Aduanas pasó a contar con una Dirección de Aduanas, que se constituyó en una unidad centralizada encargada de construir datos de rendimiento aduanero, comunicar a las aduanas del país la normativa vigente, proponer al Presidente de la República las tarifas y reglamentos relativos al sector, así como elevar al Presidente propuestas de nombramiento de empleados.

De igual forma, se creó una Corte de Cuentas, a la que se le encargó examinar y fallar las cuentas que debían rendir las oficinas y los funcionarios que administraban fondos públicos. En tanto, la contabilidad de las cuentas generales del Estado quedó en manos de una Dirección de Contabilidad, y el manejo del tesoro público, bajo la responsabilidad de la Dirección del Tesoro y Amonedación, la que, aparte de llevar un libro con el movimiento del tesoro, debía administrar las cuentas de cada una de las oficinas públicas y procurar que las oficinas pagadoras tuvieran fondos para responder a sus responsabilidades. En el ámbito local se establecieron tesorerías provinciales y departamentales, cuya misión era administrar los bienes del Estado, recaudar impuestos y hacer pagos autorizados por ley, decretos supremos o sentencia judicial.

La especialización no fue el único criterio presente en el nuevo diseño del sector. Dada la dependencia de cada oficina respecto a las operaciones e información en posesión de otras unidades, la norma impuso una serie de interacciones entre las diferentes dependencias, que buscaron establecer mecanismos de recolección de información sensible, así como la verificación y el control de la misma. El plan original establecía que la normativa debía entrar en vigencia en un plazo de dos años; sin embargo, la reforma fue dejada de lado a causa de la crisis económica que vivió Chile durante la década de 1870¹⁸.

Domingo Santa María, en un contexto de bonanza fiscal, retomó la idea de reformar el sector y creó una nueva comisión encargada de proponer un proyecto. Como fruto del trabajo de esta instancia, en 1883 se dictó una ley que fijó las plantas de personal de las distintas aduanas del país, así como la forma en que debían ser nombrados y las fianzas

17 Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas*, 395-405; Germán Urzúa, *Evolución de la administración pública chilena (1818-1868)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 95-102.

18 *Los Debates*, Santiago, 7 de diciembre, 1887, 2.

que debían rendir. La anexión de nuevos territorios tras la guerra del Pacífico justificaba esta decisión, pues era necesario contar con una estructura administrativa capaz de sacar provecho del potencial tributario de territorios ahora en manos chilenas. A la vez, se aprobó una ley que organizó en detalle el funcionamiento de la Dirección del Tesoro y las oficinas a su cargo, como también la Dirección de Contabilidad. Estos dos servicios eran los responsables de administrar las crecientes sumas que fueron entrando a las arcas fiscales como efecto de la guerra.

La Dirección del Tesoro, por ejemplo, quedó con el control de las tesorerías repartidas por el territorio; la misión de llevar cuentas generales y particulares de los distintos servicios públicos y de la deuda pública; la realización de un inventario de los bienes del Estado; la entrega a cada tesorería de un plan de recaudación por ejecutar y remitirles un plan presupuestario anual por ejecutar. En la Dirección de Contabilidad se radicó, entre otras funciones, la responsabilidad de anotar los decretos que implicaban gastos de acuerdo con el presupuesto y diferentes leyes, formar el presupuesto anual del Estado y llevar un registro de las deudas estatales. De igual forma, le entregó la facultad de prescribir un sistema contable uniforme para toda la administración estatal, para lo cual requería el acuerdo de la Dirección del Tesoro. En cuanto servicio público a cargo de la contabilidad estatal, se le dio la facultad a esta Dirección de nombrar visitadores, quienes podían realizar inspecciones a todas las oficinas públicas y aquellas que recaudaran o administraran fondos estatales, para revisar las cuentas, los libros y los inventarios¹⁹.

Durante la década de 1870 también hubo un esfuerzo por modificar el régimen interior. En 1877, José Victorino Lastarria, ministro del Interior, presentó un proyecto de reforma de este sector y de las municipalidades, el cual se fundaba, al mismo tiempo, en la necesidad de solucionar una serie de problemas operativos de la cadena de mando del régimen interior y en el deseo de limitar el poder estatal, para así asegurar los derechos individuales. Según Lastarria, el nivel de centralización del poder que la Ley de Régimen Interior de 1844 había creado no se condecía con la situación del país en la década de 1870, período en el cual el orden social estaba consolidado. Sostenía, además, el destacado político e intelectual liberal que la concentración de poder en manos del Intendente anulaba la acción de las autoridades inferiores, como el Subdelegado, y llevaba a una unidad del poder “[...] insostenible en una

19 Otro aspecto interesante de la reforma de 1883 es que reglamentó de forma detallada cómo debían realizarse los procedimientos asociados a la gestión financiera. Esto fue complementado con una ley, dictada en 1884, que normó cómo debían formularse el presupuesto y las cuentas de inversión de la nación. Dirección de Presupuestos, *La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 75 años. Una mirada histórica* (Santiago: Dirección de Presupuestos, 2003), 6.

situación normal de progreso”²⁰. Los subdelegados estaban condenados a la inacción, al no contar con medios para ejercer sus funciones, razón por la cual era indispensable determinar las funciones de estas autoridades y limitar a lo estrictamente necesario el rango de acción del Intendente y demás representantes del Presidente de la República.

El resultado fue un proyecto de ley más preciso en las responsabilidades de cada una de las autoridades del régimen interior, que fijaba límites legales para la acción de estas autoridades (la legislación sobre garantías individuales) y establecía responsabilidades en el actuar. El proyecto de Lastarria no fue discutido, y en 1882 el gobierno de Santa María presentó una nueva propuesta, con énfasis en la solución de problemas operativos relativos a la falta de atribuciones de algunas autoridades. Para el Gobierno, era primordial aumentar las funciones administrativas del Gobernador y el Subdelegado. Lo que se pretendía hacer era pasar atribuciones desde los intendentes a los gobernadores y desde estos últimos a los subdelegados²¹.

El proyecto de 1877 y el de Santa María pasaron a ser estudiados por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, la cual presentó en 1885 un tercer borrador, que mantuvo las principales ideas de sus antecesores y que terminó siendo aprobado²². En él, se fijaron de forma expresa las atribuciones del Intendente, el Gobernador y el Subdelegado. De igual forma, se legisló para dar a las autoridades atribuciones acordes con los problemas que se enfrentaban en la década de 1880. En este punto destaca la autorización para que el Gobernador pudiera decretar el allanamiento de propiedades particulares, aun contra la voluntad de los moradores, cuando esta medida fuese necesaria para cumplir medidas que buscaban combatir epidemias, impedir la propagación de incendios e inundaciones, extraer delincuentes infraganti, arrestar delincuentes, cuando la ley le diera facultades para ello, y evitar el contrabando²³.

Otro campo en el cual se debió avanzar en una reforma capaz de readecuar instituciones organizadas a mediados del siglo XIX fue el de los ministerios. La planta de funcionarios de estos departamentos y los respectivos sueldos fueron fijados en 1853; sin embargo, el problema iba más allá. La reforma ministerial, impulsada por el gobierno de Balmaceda a poco iniciar su mandato, ensayó una nueva división de funciones de los ministerios, para responder de

20 Cámara de Diputados, “4^a sesión ordinaria, 12 de junio de 1877”, en *Sesiones de la Cámara de Diputados* (Santiago: Imprenta Nacional, 1877), 16-27.

21 Cámara de Diputados, “60^a sesión ordinaria, 15 de septiembre de 1882”, en *Sesiones de la Cámara de Diputados* (Santiago: Imprenta Nacional, 1882), 637.

22 Cámara de Diputados, “30^a sesión ordinaria, 8 de agosto de 1885”, en *Sesiones de la Cámara de Diputados* (Santiago: Imprenta Nacional, 1885), 386-390.

23 Chile, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno* (Santiago: Imprenta Nacional, 1883), 1309-1327.

mejor forma a las nuevas características que la acción estatal iba tomando, como consecuencia de las prioridades de políticas del Gobierno. El proyecto señalaba que había una falta de preparación técnica en la ejecución de las obras públicas, por parte de los diversos ministerios. En opinión del Gobierno, los recursos públicos se invertirían con “[...] acierto i economía”, si se creaba un ministerio dedicado a las obras públicas²⁴. Ese nuevo departamento fue el Ministerio de Industria y Obras Públicas, que se sumó a los existentes ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, Guerra y Marina.

La ley de 1887, al igual que las normas antes mencionadas en esta sección, avanzó a su vez en términos de burocratización. Por una parte, entregó una precisa definición de las funciones de cada uno de estos departamentos, y, por la otra, aunque no se definió una estructura específica para cada ministerio, sí se les fijó una planta de funcionarios, la cual daba indicios de algunos criterios de división del trabajo. Para el Ministerio de Guerra se estableció un jefe de sección, para el de Industrias y Obras Públicas tres, y el resto de los departamentos pasó a contar con dos jefes de sección cada uno. La ley no identificó cada una de estas secciones, pero ello sí fue detallado por cada uno de los respectivos reglamentos ministeriales, dictados en los años siguientes.

Un aspecto fundamental de esta ley estuvo vinculado también al personal ministerial. En el decreto-ley de 1837 coexistieron requisitos educativos básicos con otras cuestiones relacionadas con la honorabilidad personal²⁵. En la ley de 1887, al contrario, se establecieron requisitos educacionales específicos: para ser oficial de número era necesario estar en posesión del bachillerato en humanidades; para ser oficial de número de primera clase se pidió contar además con conocimientos de derecho administrativo; y para ser jefe de sección se exigió haber aprobado el examen existente en el sistema educativo sobre esa materia. De igual forma, dependiendo del departamento, se sumaba otro conjunto de pruebas.

La Contaduría Mayor afrontaba un escenario similar al de los ministerios. Su planta fue establecida en 1854, lo que ya era un problema en términos de sueldos, congelados por casi treinta años. La presión que sufrió el servicio llevó a que se le entregaran medios materiales para ejercer sus responsabilidades, entre ellos, se impulsó el aumento constante del personal de la oficina²⁶. Sin embargo, esta solución no fue definitiva. Como planteaba el Contador Mayor, en la memoria del servicio correspondiente a 1885, este servicio enfrentaba problemas en el cumplimiento de los procedimientos de la forma prescrita en la normativa. El mismo funcionario manifestaba a las autoridades de gobierno que, de seguir el retraso en el juzgamiento de

24 Diego Barria, “Continuista o rupturista”, 29.

25 Diego Barria, “Continuista o rupturista”, 9.

26 Véase Diego Barria, “Empleados públicos”, ver capítulo 2.

las cuentas rendidas por los funcionarios públicos con dinero a su cargo, este mecanismo de control no generaría los efectos esperados²⁷.

Por lo mismo, a mediados de la década, el Gobierno presentó un proyecto de reforma, aprobado en 1888, el cual cambió el nombre del servicio por Tribunal de Cuentas²⁸. A este nuevo organismo se le encargaron el examen y juzgamiento de las cuentas que debían rendir los funcionarios y el establecimiento a cargo de fondos públicos o de la beneficencia. Para cumplir con ambas funciones, fue dividido en dos secciones: una encargada del examen y otra dedicada al juzgamiento de las cuentas. Esta normativa fortaleció, además, el control legal sobre la ejecución presupuestaria, al establecer que la Corte debía representar al Presidente de la República los decretos de pago no conformes a la ley. Si bien éste podía insistir en el pago hasta materializarlo, en ese caso la Corte debía aceptar la decisión, pero informando de ella al Congreso o a la Comisión Conservadora, en caso de que el Congreso se encontrase en receso.

2. Nuevos espacios para la burocracia

El impulso que vivió la burocracia, en cuanto forma de organización administrativa capaz de resolver problemas operativos, no solamente se dio en lo relativo a la reorganización de servicios públicos ya existentes. También ocurrió en campos hasta ese entonces no considerados, como el de los ferrocarriles y la migración. Iniciada la década de 1880, el Estado chileno administraba tres líneas férreas: la que unía Santiago con Valparaíso, una que conectaba el sur y una última que corría entre Chillán, Talcahuano y La Frontera. Cada una de ellas era administrada de forma descentralizada y tenía diferentes países como referentes, por lo cual compraban diferentes materiales y recibían distintas influencias en materia de gestión ferroviaria²⁹. Esto trajo una serie de problemas de coordinación que hacían imposible la conexión entre líneas, por lo que en 1883 se formó una comisión de ingenieros, encargada de encontrar una solución a estos problemas³⁰. Se buscó remediar esta situación con la creación de una sola estructura administrativa, caracterizada por la división funcional de acuerdo con las tareas centrales de la empresa y por una descripción detallada, tanto de las responsabilidades de cada una de las unidades como de la forma en la cual ciertos procesos debían llevarse a cabo.

27 Véase Contaduría Mayor, *Memoria de la Contaduría Mayor* (Santiago: Imprenta Nacional, 1885).

28 Chile, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno* (Santiago: Imprenta Nacional, 1888), 996-1013.

29 Win Crowther, “Technological Change as Political Choice. The Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways” (Ph.D. Dissertation in Political Sciences, University of California, 1973), 359-360.

30 Win Crowther, “Technological Change”, 360-362; María Piedad Allende, “La construcción de los ferrocarriles en Chile. 1850-1913”, *Revista Austral de Ciencias Sociales* 5 (2001): 143-161.

Los resultados de esta comisión se materializaron en una ley, publicada en 1884, que normó la administración de los ferrocarriles³¹ y que dejó la gestión en manos de un Director General y un Consejo —que es analizado más adelante— encargado de apoyar al Director en la gestión de la empresa. Al Director se le encargó la representación judicial y extrajudicial de la empresa, como la responsabilidad de dirigir e inspeccionar el servicio, encargarse del cumplimiento de las normas aplicables a la gestión de la empresa y asumir otras cuestiones asociadas a la marcha administrativa, entre las que se contaba el someter al Consejo una serie de materias, principalmente de carácter técnico.

La creación de una cabeza encargada de coordinar las acciones y velar por el buen funcionamiento de la empresa, de acuerdo con las normas legales correspondientes, no fue el único rasgo burocrático de la nueva estructura. La ley que organizó el servicio contaba con una serie de especificaciones sobre la forma en la cual se debían realizar ciertos procesos. Por ejemplo, la compra de materiales y útiles sólo podía hacerse a través de licitación y la enajenación de ciertos materiales, que debía realizarse mediante subasta pública. Asimismo, se centralizaron aspectos relacionados de un modo directo con la gestión de las líneas. La ley creó cuatro secciones, con funciones claramente delimitadas: la de Explotación o Conducción y Transporte, la de Vía y Edificios, la de Material de Tracción y Maestranza y la de Contabilidad. Este tipo de organización provino del modelo belga y, de acuerdo con un exdirector, generó una serie de problemas de gestión al crear cuatro unidades independientes sin un nivel superior capaz de controlarlas³².

La primera sección quedó, entre otras cosas, a cargo de fijar las normas de transporte de pasajeros y de carga. La sección de Vía y Edificios, por su parte, fue concebida para mantener en buen estado las vías y las demás dependencias de la empresa. La tercera sección quedó a cargo de la gestión del equipo del camino, las locomotoras, los carros en servicio, tanto los de pasajeros como los de cargas. Por último, la sección de Contabilidad tenía la misión de fijar normas de contabilidad, llevar las cuentas de la empresa y un inventario de las existencias de los ferrocarriles, además de construir una serie de datos que servían de apoyo para la gestión de la empresa. Como resultado, Ferrocarriles del Estado se constituyó en una estructura administrativa burocratizada, gracias a la cual las líneas ferroviarias estatales pasaron a estar normadas, en su funcionamiento, mantenimiento y gestión financiera, bajo un mismo régimen de

31 Anguita, *Leyes promulgadas*, 568 y ss.

32 Hermógenes Pérez de Arce, *Tratado de administración pública aplicado al curso de ingenieros de la Universidad de Chile* (Santiago: Imprenta de La Gaceta, 1896), 173.

administración. Así, pues, ya no era posible que entre las líneas primara la disparidad de materiales y coexistieran distintos criterios de funcionamiento y modelos de gestión, como ocurría antes de la reforma de 1884³³.

La migración fue otro campo en el que se avanzó en el establecimiento de una estructura burocrática. Como muestra Baldomero Estrada, el Estado chileno implementó una política de atracción de extranjeros, de quienes se esperaba colaboración para poblar y desarrollar la economía del país³⁴. Las distintas leyes que se dictaron sobre la materia, durante la segunda mitad del siglo XIX, se enfocaron preferentemente en la captación de extranjeros dispuestos a asentarse en Chile y en la repartición de tierras para estas personas y sus familias. Si bien se fueron creando unidades a cargo de las funciones de inmigración, como la Agencia de Colonización en Europa, la Inspección General de Colonización de Chile y la Comisión de Ingenieros de Mensura e Hijuelización de los Terrenos Fiscales, no se avanzó en la conformación de una estructura administrativa estatal centralizada. Incluso, en 1872 se estableció una Oficina General de Inmigración, que, en lugar de quedar bajo el alero del Estado, fue entregada a una organización privada aglutinadora de los intereses de los terratenientes: la Sociedad Nacional de Agricultura.

Una estructura de ese tipo tenía cabida en la década de 1870, fecha en la que los particulares todavía ocupaban un lugar importante en el desempeño de diversas funciones. En los años ochenta, en los cuales el Estado tomó un lugar central en la gestión de asuntos públicos, para las autoridades lo más conveniente parecía ser la creación de una agencia estatal a cargo de todos los aspectos de la migración. Por ello, a finales de 1888, el gobierno de Balmaceda presentó un proyecto de ley que creaba la Dirección General de Tierras, Colonización e Inmigración, la cual, en palabras del ministro de Relaciones Exteriores, Demetrio Lastarria, terminaría por reglamentar de forma correcta la marcha de la migración y, además, reuniría todos los servicios del ramo en una sola oficina “[...] que dé unidad a sus trabajos i evite los obstáculos que con frecuencia se presentan en su funcionamiento”. La propuesta del Gobierno identificaba cada una de las funciones del servicio y lo dividía en dos secciones: una de Colonización e Inmigración y otra denominada Sección de Topografía y Radicadora de Indígenas. La propuesta original planteaba que el nombramiento del Director y los jefes de sección sería por ocho años³⁵.

33 Win Crowther, “Technological Change”, 359-360.

34 Baldomero Estrada, “La política migratoria del gobierno de Balmaceda”, en *La guerra civil de 1891: cien años hoy*, ed. Luis Ortega (Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 1993), 73-83.

35 Cámara de Senadores, “15º sesión extraordinaria, 14 de diciembre de 1888”, en *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores* (Santiago: Imprenta Nacional, 1888), 189-190.

La oficina fue creada, pero no mediante ley, sino a través de la aprobación, en el presupuesto para 1890, de los fondos para pagar una planta de funcionarios, y un decreto que organizó la Oficina de Tierras y Colonización³⁶. La principal responsabilidad de este servicio era la de velar por los intereses estatales en lo relativo a las tierras consagradas a la colonización; la gestión de los territorios por ceder o arrendar; vigilar el cumplimiento de las obligaciones que los particulares tomaran en relación con los terrenos de colonización; reunir y conservar toda la documentación relacionada con los planos, transacciones y otros datos que tuvieran relación con los terrenos de colonización. El decreto también creó, por un lado, la Oficina de Contabilidad, dedicada a todos los aspectos relativos a la gestión financiera de los esfuerzos de instalación de los extranjeros, que eran traídos al país para colonizar territorios, y, por el otro, la Oficina Topográfica, encargada de la mensura y subdivisión de los terrenos fiscales entregados a la colonización. En esta oficina debían trabajar todos los ingenieros contratados para la colonización. El cargo de Inspector General fue creado por el mismo decreto, a quien se le encargó la dirección de todos estos servicios, para cumplir con el anhelo de unidad en la acción estatal.

El Gobierno también procura dividir racionalmente las funciones a cargo de la colonización. Ni el frustrado proyecto de ley ni el decreto que organizó la Oficina de Tierras habían prestado atención a la gestión de los movimientos migratorios, una tarea que debió ser desempeñada por otra agencia, con distintas características. En 1889, se creó la Oficina de Inmigración, dedicada a impulsar “[...] todos los trabajos que se relacionen con el movimiento inmigratorio libre”. El decreto de creación de la Oficina no ahondó mayormente en establecer una estructura organizativa, ni en detallar las responsabilidades de la oficina y sus autoridades. Aparte de la definición citada más arriba, el cuerpo normativo fijó una planta de ocho funcionarios. Al año siguiente, el servicio fue reglamentado de una forma más precisa, estableciendo como función de éste el “[...] recibir los inmigrantes libres que el agente general en Europa envíe á Chile, y distribuirlos en los trabajos públicos y particulares”³⁷. Para ello, se fijaron las responsabilidades del Director de Inmigración y se crearon cargos no estipulados en el decreto de 1889, como los de Contador-tesorero, administradores de hospederías, subadministradores, médicos, porteros y mozos de servicio.

Hasta ahora se ha presentado en este artículo un conjunto diverso de oficinas y sectores administrativos, en los cuales se impulsaron reformas que tuvieron como objetivo aumentar la racionalización de la gestión, impulsar la división funcional de oficinas públicas y determinar

36 Chile, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno* (Santiago: Imprenta Nacional, 1889), 889-896.

37 Chile, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno* (Santiago: Imprenta Nacional, 1889), 141-142.

competencias con base en cuerpos legales. El objetivo era ajustar estas agencias públicas al nuevo contexto socioeconómico del país. Pero las acciones no se quedaron ahí, como se muestra a continuación, pues también se estimuló la especialización del trabajo dentro del Estado llevando al surgimiento de núcleos controlados por expertos.

3. Tecnificación de la gestión estatal: la irrupción de agencias especializadas

Durante la década de 1880, los empleados públicos pasaron a ser un tema de interés en las discusiones de la arena política chilena. Las quejas de selección con base en cuestiones políticas y denuncias de incapacidad llevaron a que se propusiera avanzar hacia la especialización del personal público y la selección de los funcionarios con base en la idoneidad³⁸. El anhelo de profesionalizar la función pública se materializó en la incorporación de exigencias académicas para algunos puestos administrativos. Al nivel ministerial, criterios como la decencia y buena *comportación* dieron paso a la exigencia de contar con grados académicos y haber aprobado ciertos cursos universitarios³⁹.

De igual forma, se dio una tendencia hacia la especialización de ciertos sectores estatales, lo que implicó no solamente la incorporación de criterios burocráticos como la división racional del trabajo o el uso de pruebas de conocimiento como método de selección de funcionarios, sino que también se materializó en la incorporación del conocimiento científico en la gestión del Estado. El esfuerzo por “prusianizar” las Fuerzas Armadas chilenas tuvo como idea central formar un alto mando militar con los conocimientos considerados en esa época como parte de las ciencias de la guerra⁴⁰. Otro ejemplo se encuentra en la institucionalidad de salud pública, creada tras la crisis del cólera, ocurrida en Chile entre 1886 y 1888⁴¹. Esta entidad estuvo en manos de funcionarios públicos y de los médicos, estos últimos incorporados

38 Véase Diego Barría, “Continuista o rupturista”, 9; Diego Barría, “En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920”, *Estudios Ibero-Americanos* 35: 2 (2009): 148-165.

39 Diego Barría, “Continuista o rupturista”, 9.

40 Patricio Quiroga y Claudio Maldonado, *El prusianismo en las Fuerzas Armadas chilenas: un estudio histórico* (Santiago: Editorial Documentas, 1988); William Sater y Holger Herwig, *The Grand Illusion: The Prussianization of the Chilean Army* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1999); Enrique Brahm, *Preparados para la guerra. Pensamiento militar chileno bajo influencia alemana, 1885-1930* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2003); Bernardo Ibarrola, “El ejército de Balmaceda: modernización y crisis. Las fuerzas chilenas de mar y tierra, 1884-1890” (Tesis Doctorado en Estudios Latinoamericanos, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2004).

41 Véase, por ejemplo, María Angélica Illanes, “En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia, (...). Historia social de la salud pública. Chile 1880/1973 (Hacia una historia social del siglo XX) (Santiago: Colectivo de Atención Primaria, 1993).

en espacios estatales como hombres de ciencia y, por ende, como las personas idóneas para guiar los esfuerzos del Estado en el control de la situación.

Las reformas administrativas de la década de 1880 tuvieron como efecto el surgimiento de núcleos profesionales especializados en algunas agencias públicas. Éste fue el caso de aquellas instituciones dedicadas a formar ciertos tipos de funcionarios públicos, a las que se suman agencias a cargo de tareas particulares, cuyo cumplimiento estaba asociado a un cuerpo de conocimiento científico que era monopolio de una profesión en particular. En el primer tipo se puede analizar la prusianización del Ejército chileno, aunque no se trató del único caso representativo del contexto de estudio. De hecho, desde la década de 1830 llegaron, paulatinamente, intelectuales e ingenieros para aumentar las capacidades en materias como obras públicas y educación (así, por ejemplo, en 1889 se creó el Instituto Pedagógico para formar profesores)⁴².

Ahora bien, algunos académicos que han estudiado procesos de especialización de la gestión tienden a mirar hacia servicios como Ferrocarriles del Estado y la Dirección de Obras Públicas, donde irrumpieron los ingenieros⁴³. El ingreso de los ingenieros no fue un resultado azaroso. Un análisis de las leyes que crearon las agencias recién mencionadas (en 1884 y 1888, respectivamente) deja en claro que, conscientemente, las autoridades estatales colocaron a los ingenieros en lugares centrales de la estructura organizacional. En Ferrocarriles del Estado, la sección dedicada a la explotación de las vías, que estaba encargada de operar los trenes, el personal no era excesivamente especializado, sino que estaba conformado por puestos como los de jefes de estación, conductores, boleteros o guarda-equipajes. Algo similar ocurría en la sección dedicada a llevar la contabilidad de la empresa, como lo muestra una mirada a su estructura organizacional. Aquí se advierte que los ingenieros copaban todos los aspectos centrales del funcionamiento organizacional; además, la ley creó un consejo a cargo de la gestión de la empresa, donde los dos directores ingenieros tenían un lugar importante.

En la Dirección de Obras Públicas se encuentra también la discusión sobre la reorganización ministerial de 1887. En el contexto de este proyecto, el senador Altamirano propuso que, en lugar de crearse un ministerio encargado de las obras públicas, se formara una sección

42 Sobre este asunto, Win Crowther, “Las repercusiones de la profesionalización y de la asistencia técnica en el desarrollo tecnológico nacional: la experiencia chilena, 1887-1970”, *Estudios Sociales* 7 (1975), 174; Rolando Mellafe, *Reseña histórica del Instituto Pedagógico: cien años en la formación de profesores* (Santiago: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1988), 9-10.

43 Win Crowther, “Technological Change”, 400; Guillermo Guajardo, Introducción “Raúl Simón Bernard (1893-1969): ingeniería y Estado en Chile”, en *La situación económico-política de los Ferrocarriles del Estado*, Raúl Simón Bernard (Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 2010), X-XI.

especializada en esa materia dentro del Ministerio del Interior⁴⁴. Durante la segunda mitad de 1887, el gobierno de Balmaceda presentó un proyecto sobre la materia, el cual tuvo una rápida discusión convirtiéndose en ley en enero de 1888⁴⁵. La Dirección quedó en manos de un Director General, que debía contar con el título de ingeniero de la Universidad de Chile, encargado del estudio, ejecución y vigilancia de los trabajos públicos realizados por el Estado o los particulares. La oficina tenía bajo su tutela materias como las comunicaciones terrestres, fluviales y marinas; el aprovechamiento y distribución de aguas; los edificios y las construcciones nacionales; las minas; los privilegios exclusivos; y la geografía y geodesia.

Para cumplir con sus funciones, la oficina fue dividida en cuatro secciones: la primera estaba encargada de los ferrocarriles y telégrafos que se encontraban en construcción o estudio; la segunda se ocupaba de los puentes, caminos y construcciones hidráulicas; a la tercera sección se le encomendó atender asuntos relativos a la arquitectura; y la última unidad fue establecida para afrontar los temas asociados a las minas, la geografía y la geodesia. De igual forma, se estableció una planta de funcionarios plagada de profesionales, en la que se encontraban tres arquitectos, que convivían con un grupo amplio de ingenieros. Tanto el Director como los jefes de sección debían contar con tal título profesional. De igual forma, se crearon plazas para tres ingenieros primeros, tres ingenieros segundos y un secretario ingeniero, a los que se sumaron seis ingenieros aspirantes. Por último, la ley de la Dirección de Obras Públicas estableció que en cada provincia existiría un ingeniero más. Esta cantidad de profesionales fue un impulso para la ingeniería chilena, sobre todo porque los profesionales por contratar debían contar con un título, salvo excepciones calificadas. En los años siguientes, las contrataciones aumentaron, por la cantidad de trabajo, y hacia 1895 se contaban 37 funcionarios *a contrata*⁴⁶.

Otro rasgo fundamental de estas dos agencias fue la continuidad en el tiempo que se les quiso dar a los profesionales que ahí trabajaban. Tanto en la administración de los ferrocarriles como en la Dirección de Obras Públicas, las autoridades fueron nombradas por un período de diez años, que acogía tanto al Director General como a los jefes de sección. La especialización de estos funcionarios y la de sus subordinados, sumada a la permanencia largo tiempo en estas oficinas, permitió que los ingenieros actuaran con base en el principio de apolitididad, lo cual les abrió además la posibilidad de presentarse frente al mundo político como un cuerpo

44 Cámara de Senadores, “10º sesión extraordinaria, 17 de diciembre de 1886”, en *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores* (Santiago: Imprenta Nacional, 1886), 137.

45 Chile, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno* (Santiago: Imprenta Nacional, 1888), 259-302.

46 Hermógenes Pérez de Arce, *Tratado de administración*, 55-56.

profesional que actuaba basado en criterios independientes⁴⁷. Estas dos cuestiones no fueron los únicos elementos para que los ingenieros pudieran tener tal rol, también se sumó la creación de consejos en ambos servicios públicos.

4. La aparición de consejos especializados

En los años ochenta, los consejos proliferaron en la administración pública chilena, conformados por profesionales expertos en las materias a tratar y por representantes del Presidente de la República u otras organizaciones. Tuvieron como principal misión orientar políticas y la gestión de agencias públicas encargadas de materias sensibles para los intereses del Estado. La manera en la que fueron conformados lleva a advertir que lo que se buscó fue compatibilizar los intereses de las autoridades estatales con el conocimiento experto en manos de una serie de especialistas.

La ley de ferrocarriles de 1884 inauguró esta tendencia, estableciendo que el Director General de Ferrocarriles sería asistido por un consejo, conformado por el Director, los jefes de cada uno de los cuatro departamentos de la empresa y tres representantes del Jefe de Estado, quienes eran nombrados cada dos años. Por este cuerpo pasaban cuestiones fundamentales de la gestión de los ferrocarriles: el Director General debía someter al consejo los reglamentos generales del servicio, las tarifas de pasajeros y fletes, así como su modificación; los itinerarios generales de los trenes; la planta de empleados de cada sección y sus planes de sueldo; el presupuesto de gastos; la definición de las condiciones en las cuales debían cumplir sus actividades los funcionarios que no eran nombrados por la ley; los proyectos de nuevas obras; y la adquisición de equipos y las innovaciones, que implicaban gastos, en el campo de la explotación.

Esta ley fijó igualmente como materias que le correspondían al Consejo el separar empleados por ineptitud, negligencia o falta de garantías de seguridad en el desempeño de su servicio; establecer los empleados que debían rendir fianza; determinar atribuciones y deberes de empleados de ferrocarriles; prestar su acuerdo para indemnizaciones extrajudiciales y gastos extraordinarios; establecer la distribución de maquinarias y materiales; acordar la enajenación de rieles y durmientes y otros materiales no utilizados, producto de la renovación de material u otro motivo; ordenar visitas de inspección del camino. Es decir, la gestión de los ferrocarriles quedó en manos de un grupo conformado, casi exclusivamente, por ingenieros que, aparte del conocimiento proveniente de su formación universitaria, trabajaban en el día a día de la empresa⁴⁸.

47 Win Crowther, “Technological Change”, 400.

48 Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas*, 568 y ss.

En el campo de la salud, las comisiones también fueron instituidas. El combate al cólera, entre 1886 y 1888, requirió la conformación de una Comisión Directiva del Servicio Sanitario del Cólera. En 1887, la Ordenanza General de Salubridad estableció una Junta General de Salubridad, formada por veinticuatro personas, a las que se les encargó estudiar y proponer medidas para contener epidemias, atender de mejor forma a los enfermos, entregar dictámenes a las consultas del Gobierno sobre ciertos asuntos, así como nombrar comisiones para visitar el territorio nacional, inspeccionar servicios sanitarios y proponer medidas a las juntas departamentales. En 1889, esta tendencia se consolidó con la *dictación* de un decreto que transformó estas instituciones en el Consejo Superior de Higiene. En un inicio, este cuerpo estuvo formado por siete miembros, pero dentro del mismo año se amplió a diez personas, que eran nombradas por el Presidente de la República por un período de tres años. Al Consejo Superior se le encargaron funciones como indicar a la autoridad las medidas por tomar en salud, inspeccionar a los médicos de ciudad, velar por condiciones sanitarias de habitaciones, fábricas, escuelas, hospitales, lazaretos, hospicios, prevenir epidemias y combatirlas, para lo cual podía dictar reglamentos; de igual forma, podía recomendar a los municipios medidas en materia de salud, debía vigilar la calidad de alimentos y bebidas, además de recolectar datos para tener estadísticas médicas. Por último, se le encargó la responsabilidad de convertirse en un difusor de conocimiento científico, a través de la conformación de una biblioteca, de un museo de higiene pública y la publicación de un boletín mensual⁴⁹.

En septiembre de 1887 se creó el Consejo de Enseñanza Agrícola e Industrial, para orientar al gobierno en “[...] todo lo relativo a la mejor organización de los establecimientos i escuelas de aplicación, tanto agrícola como industrial, i ejerza sobre ellas la necesaria supervisión”⁵⁰. Este último consejo fue conformado de una forma tal que en su seno estaban representadas agencias públicas relacionadas con la enseñanza agrícola e industrial, como también los grandes agricultores e industriales. Sus miembros eran el Ministro de Industria, los presidentes de la Sociedad de Fomento Fabril y la Sociedad Nacional de Agricultura, un miembro nombrado por el directorio de cada una de estas asociaciones gremiales, el Director del Instituto Agrícola, el Director de la Escuela de Artes y Oficio, y cuatro personas nombradas por el Presidente de la República. Este cuerpo quedó a cargo de la gestión de los establecimientos educacionales dependientes del Ministerio de Industria y Obras Públicas, por lo cual podía proponer planes de estudio, métodos de enseñanza, modalidades de los exámenes finales, la gestión del personal de esas escuelas, la creación de nuevos centros y

49 María Angélica Illanes, “*En el nombre del pueblo*”, 83.

50 Chile, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno* (Santiago: Imprenta Nacional, 1887), 1503-1504.

cualquier medida tendiente a mejorar el desarrollo de la enseñanza agrícola e industrial. De igual forma, tenía a su cargo la presentación del presupuesto anual de estas escuelas y el examen de los fondos utilizados por ellas.

Dentro de la Dirección de Obras Públicas también se creó un consejo, conformado por el Director General, los jefes de sección y los ingenieros jefes de explotación de ferrocarriles con residencia en Santiago. Este cuerpo, formado solamente por ingenieros, fue concebido como un espacio técnico asesor del Gobierno, responsable de estudiar los planos y presupuestos que se presentaban al Gobierno en materia de obras públicas, además de emitir dictámenes en todas aquellas materias sobre las cuales le cabía competencia a la oficina⁵¹.

Hacia 1888, entonces, el gobierno de Balmaceda se mostraba lo suficientemente convenido respecto a las bondades de conformar estos consejos a cargo de la gestión de diversos ramos. El mismo año en el que se creó la Dirección de Obras Públicas, el Ejecutivo propuso, sin éxito, crear otro consejo, encargado de las estadísticas. Para tal efecto, se envió al Congreso un proyecto de ley, que avanzaba a la instauración de un consejo conformado con una serie de autoridades y profesionales que, aunque no tenían un marcado carácter técnico, eran personeros con conocimiento suficiente del tipo de estadística que el Estado y los principales sectores económicos requerían. El Consejo era presidido por el Ministro del Interior y lo conformaban el jefe de la Oficina Central de Estadística, el Director de Contabilidad General, el protomedico, un Inspector de Registro Civil, los subsecretarios de Estado, así como representantes elegidos por las sociedades de Fomento Fabril, Minería y Agricultura.

A su vez, debía encargarse de “[...] la supervigilancia i dirección del ramo i de dictar los reglamentos necesarios para determinar las materias diversas que deben abrazar los trabajos i la manera de ejecutar todas las operaciones que conduzcan a formar la estadística”⁵². También se esperaba que supervigilara a la Oficina Central de Estadística y la Oficina de Estadística Comercial de la Aduana de Valparaíso, que dictara una ordenanza general sobre la materia y que estuviera al tanto de una serie de cuestiones, como las materias sobre las cuales se debía construir estadística, fijar las épocas de recolección, determinar las fuentes de datos y los métodos de recolección, determinar reglamentos para las oficinas estadísticas, así como tener control sobre las publicaciones del ramo.

Los casos reseñados ilustran una creciente voluntad del gobierno de Balmaceda de avanzar hacia la creación de cuerpos técnicos a cargo de ciertos sectores de la gestión estatal. Lo que

51 Chile, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno* (Santiago: Imprenta Nacional, 1888), 295-302.

52 Cámara de Senadores, “16º sesión ordinaria, 16 de julio de 1888”, en *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores* (Santiago: Imprenta Nacional, 1888), 162-163.

se buscaba era establecer, de forma permanente, espacios capaces de fundar la acción estatal sobre bases racionales. Para ello, los funcionarios públicos tuvieron un lugar central, en cuanto representantes de la lógica estatal. Sin embargo, su rol no fue monopólico, pues en los casos en los que las materias por tratar requerían conocimiento científico, se impulsó la incorporación en el aparato estatal de profesionales, como los médicos y los ingenieros, que contaban con un saber especializado capaz de ser utilizado para mejorar la marcha administrativa.

Conclusiones

A mediados del siglo XIX, la acción estatal tenía un ámbito de acción limitado y carecía de una estructura burocrática muy desarrollada, que existía en el nivel central pero no en el local. En la década de 1880 se produjo un avance cualitativo de la burocracia en varias de las agencias del nivel central, que se caracterizó por el hecho de que los diseños de estas instituciones fueron más profundos, aumentando los detalles en torno a las estructuras organizacionales, las funciones de cada una de estas agencias, los procesos por desarrollar y la forma en que debían implementarse. La burocracia, además, avanzó hacia terrenos nuevos en los que el Estado no participaba o lo hacía bajo formas no burocráticas.

Lo que estas reformas buscaban era aumentar los niveles de coordinación y las capacidades estatales. La creación de Ferrocarriles del Estado, el Ministerio de Industria y Obras Públicas o la institucionalidad en materia de salud pública son ejemplos de este esfuerzo. El modelo burocrático se mostraba propicio para ello, pues entregaba respuestas concretas a la demanda por encontrar soluciones a los problemas operativos que enfrentaba el Estado en ese momento. Si bien la burocracia se mostró útil para superar una serie de problemas operativos en diversos sectores, no fue una solución completa. De hecho, existe una serie de reportes que ilustran problemas derivados de las características burocráticas de diversas agencias públicas.

Por ejemplo, en la década de 1890 se criticaba la centralización en el diseño organizacional de la Dirección de Obras Públicas y la autonomía operativa de las secciones de Ferrocarriles del Estado⁵³. A esto se suma que durante las sesiones del Congreso constituyente de 1891 se discutió un proyecto de ley que buscaba salvar el problema. Estos hechos muestran que la burocratización trajo beneficios, pero también limitaciones. Al mismo tiempo, resultaría interesante entender por qué, a pesar de estos problemas, la burocracia continuó siendo en las décadas siguientes el modelo adoptado para diseñar las instituciones administrativas chilenas.

53 Hermógenes Pérez de Arce, *Tratado de administración*, 167-186.

Finalmente, es posible destacar un último efecto derivado del proceso de burocratización: la limitación de los espacios de discrecionalidad de las autoridades políticas frente a los entes administrativos. Como se mostró, en servicios como Ferrocarriles del Estado y la Dirección de Obras Públicas, la gestión quedó radicada en un consejo en manos de ingenieros. Con ello se buscó que la marcha de esas agencias quedara supeditada a funcionarios expertos. A la vez, el establecimiento de normas racionales de estructuración y funcionamiento de las oficinas públicas en general colocaba límites a la discrecionalidad política. Por lo mismo, hacia 1890 ya era evidente que gran parte del malestar de la oposición a Balmaceda se debía a la institucionalidad pública creada en la década de 1880⁵⁴. A la vez, comenzó a hacerse notoria una lucha por el control del Estado chileno, el cual pasó a controlar más recursos⁵⁵. Ello abre la necesidad de desarrollar una agenda de investigación futura que logre determinar cómo la burocratización del Estado chileno incidió en las disputas políticas que se hicieron manifiestas en 1880 y que finalizaron en la guerra civil de 1891.

Bibliografía

Fuentes primarias

Publicaciones periódicas:

Los Debates. Santiago, 1887.

Documentación primaria impresa:

Anguita, Ricardo. *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 al 1º de junio de 1912*. Tomo II. Santiago: Imprenta Barcelona, 1912.

Cámara de Diputados. *Sesiones de la Cámara de Diputados*. Santiago: Imprenta Nacional, 1877.

Cámara de Diputados. *Sesiones de la Cámara de Diputados*. Santiago: Imprenta Nacional, 1882.

Cámara de Diputados. *Sesiones de la Cámara de Diputados*. Santiago: Imprenta Nacional, 1885.

Cámara de Senadores. *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Santiago: Imprenta Nacional, 1886.

Cámara de Senadores. *Boletín de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Santiago: Imprenta Nacional, 1888.

Chile. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional, 1883.

⁵⁴ Sobre este asunto: Diego Barría, “Autonomía estatal y clase dominante en el Chile del siglo XIX: la guerra civil de 1891” (Tesis Doctorado en Historia, Universiteit Leiden, 2013).

⁵⁵ Véase Thomas O’Brien, *The Nitrate Industry and Chile’s Crucial Transition, 1870-1891* (Nueva York: New York University Press, 1982); Maurice Zeitlin, *The Civil Wars in Chile (or, The Bourgeois Revolutions that Never Were)* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

- Chile. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional, 1887.
- Chile. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional, 1888.
- Chile. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional, 1889.
- Contaduría Mayor. *Memoria de la Contaduría Mayor*. Santiago: Imprenta Nacional, 1883.
- Contaduría Mayor. *Memoria de la Contaduría Mayor*. Santiago: Imprenta Nacional, 1885.
- Ministerio de Guerra. *Memoria que el Ministro de Guerra presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional, 1886.
- Ministerio de Hacienda. *Memoria que el Ministro de Hacienda presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional, 1886.
- Pérez de Arce, Hermógenes. *Tratado de administración pública aplicado al curso de ingenieros de la Universidad de Chile*. Santiago: Imprenta de La Gaceta, 1896.

Fuentes secundarias

- Allende, María Piedad. "La construcción de los ferrocarriles en Chile. 1850-1913". *Revista Austral de Ciencias Sociales* 5 (2001): 143-161.
- Barría, Diego. "Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa". *Historia* 41: 1 (2008): 5-42.
- Barría, Diego. "Empleados públicos de Hacienda. Culturas organizacionales, carreras administrativas e identidades". Tesis Maestría en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008.
- Barría, Diego. "En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920". *Estudios Ibero-Americanos* 35: 2 (2009): 148-165.
- Barría, Diego. "Autonomía estatal y clase dominante en el Chile del siglo XIX: la guerra civil de 1891". Tesis Doctorado en Historia, Universiteit Leiden, 2013.
- Bauer, Arnold. *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*. Cambridge: Cambridge University Press, 1975.
- Bengoa, José. *Historia social de la agricultura chilena*. Santiago: Sur Editores, 1988.
- Bengoa, José. *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*. Santiago: Planeta, 1999.
- Brahm, Enrique. *Preparados para la guerra. Pensamiento militar chileno bajo influencia alemana, 1885-1930*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2003.
- Crowther, Win. "Technological Change as Political Choice. The Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways". Ph.D. Dissertation in Political Sciences, University of California, 1973.
- Crowther, Win. "Las repercusiones de la profesionalización y de la asistencia técnica en el desarrollo tecnológico nacional: la experiencia chilena, 1887-1970". *Estudios Sociales* 7 (1975): 157-190.
- Dirección de Presupuestos. *La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 75 años. Una mirada histórica*. Santiago: Dirección de Presupuestos, 2003.

- Estefane, Andrés. “‘Un alto en el camino para saber cuántos somos...’: los censos de población y la construcción de lealtades nacionales. Chile, siglo XIX”. *Historia* 37: 1 (2004): 33-59.
- Estefane, Andrés. “Burócratas ambulantes. Movilidad y producción de conocimiento estadístico en Chile, 1860-1873”. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública* XI: 17 (2012): 123-146.
- Estrada, Baldomero. “La política migratoria del gobierno de Balmaceda”. En *La guerra civil de 1891. 100 años hoy*, editado por Luis Ortega. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 1993, 73-83.
- Guajardo, Guillermo. Introducción “Raúl Simón Bernard (1893-1969): ingeniería y Estado en Chile”, Raúl Simón Bernard. En *La situación económico-política de los Ferrocarriles del Estado*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 2010, IX-XXXVIII.
- Ibarrola, Bernardo. “El ejército de Balmaceda: modernización y crisis. Las fuerzas chilenas de mar y tierra, 1884-1890”. Tesis Doctorado en Estudios Latinoamericanos, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2004.
- Illanes, María Angélica. “En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia (...).” *Historia social de la salud pública. Chile 1880/1973. (Hacia una historia social del siglo XX)*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria, 1993.
- Johnson, John. *Pioneer Telegraphy in Chile, 1852-1876*. Stanford: Stanford University Press, 1948.
- León, Leonardo. *Araucanía: la violencia mestiza y el mito de la “Pacificación”, 1880-1900*. Santiago: Universidad ARCIS, 2005.
- Mamalakis, Markos. *Historical Statistics of Chile. Government Services and Public Sector and a Theory of Services*, volumen 6. Westport: Greenwood Press, 1989.
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Mellafe, Rolando. *Reseña histórica del Instituto Pedagógico: cien años en la formación de profesores*. Santiago: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1988.
- O’Brien, Thomas. *The Nitrate Industry and Chile’s Crucial Transition, 1870-1891*. Nueva York: New York University Press, 1982.
- Pinto, Sonia, Luz María Méndez y Sergio Vergara. *Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República, 1536-1925*. Santiago: Contraloría General de la República, 1977.
- Quiroga, Patricio y Claudio Maldonado. *El prusianismo en las Fuerzas Armadas chilenas: un estudio histórico*. Santiago: Editorial Documentas, 1988.
- Sater, William. *Chile and the War of the Pacific*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1986.
- Sater, William y Holger Herwig. *The Grand Illusion: The Prussianization of the Chilean Army*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1999.
- Soifer, Hillel. “Authority over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America”. Ph.D. Dissertation in Political Sciences, Harvard University, 2006.
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell, 1990.

- Urzúa, Germán. *Evolución de la administración pública chilena (1818-1868)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970.
- Urzúa, Germán y María García. *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971.
- Valenzuela, J. Samuel. *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES, 1985.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México: FCE, 1992.
- Zeitlin, Maurice. *The Civil Wars in Chile (or, The Bourgeois Revolutions that Never Were)*. Princeton: Princeton University Press, 1984.