

En busca del mérito:
la discusión académica en torno a los
empleados públicos en Chile, 1884-1920

In search for the merit:
the academic discussion about the
public employees in Chile, 1884-1920

Diego Barría Traverso*

Resumo: De 1884 a 1920, a acusação de patronagem política para os funcionários públicos constituiu tema central na discussão política, no Chile. O mundo acadêmico também se dedicou ao assunto, e tentou apresentar soluções para este mal. Este artigo se propõe a estudar as tentativas acadêmicas para dar uma resposta às perguntas sobre que tipo de funcionários deveria entrar na administração pública, como deveriam ser seleccionados e como fariam carreira, no seu trabalho.

Abstract: Since 1884, and until to 1920, the political patronage in public employee's appointments was a main issue in Chilean political discussions. Not only politicians, but also the academia had focused in this topic, and had tried to present some solutions in order to correct the patronage evil. This paper studies a number of academic proposals in order to response questions such as: which kind of employees must have to be appointed in public administration, how select them, and how let them to develop careers in their jobs.

Palavras-chave: Funcionários públicos. Registros funcionais. Carreiras administrativas.

Key words: Public Employees. Employees' appointments. Administrative careers.

*Doctorando en Historia, en la Universiteit Leiden de Holanda. Magister en Historia, por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Administrador Público y Licenciado en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad de Chile. E-mail: dbarría@uchile.cl

1. Introducción

La década de 1880, en el ámbito administrativo en Chile, se caracterizó por una serie de cuestiones, como la ampliación de la esfera de la intervención estatal (Urzúa y García, 1971, pp. 33-35), y el desarrollo de una serie de reformas en distintos ámbitos institucionales, por ejemplo a nivel ministerial (Barría, 2008a), municipal y regional. Algunos autores han planteado que durante esta década el número de empleados públicos aumentó, en un contexto en que se habría desatado la empleomanía y el parasitismo, por parte de quienes detentaban los empleos estatales (Encina, 1972, p. 62).

Los empleados públicos acapararon una importante atención en la discusión política de las últimas décadas del siglo XIX, no solo por estas cuestiones, sino que también porque eran utilizados por el Presidente de la República para intervenir en las elecciones parlamentarias¹.

Desde 1880, y en las décadas posteriores, surgió un conjunto de intelectuales que propusieron una serie de medidas tendientes a contar con mejores empleados en la administración pública. Ello, en un contexto en el que se establecían, aunque parcialmente, los concursos públicos para nombrar empleados administrativos.

La cuestión de los empleados generó un debate académico en el que se discutieron tres cosas centrales: qué tipo de empleados se requería; cómo elegirlos y cómo fijarles una carrera administrativa. Un importante grupo de académicos abrazó ideas burocráticas. Concebían al empleo público como una ocupación que requería especialización y, por ende, consideraban que los empleados debían tener formación en materias legales y otras ciencias sociales, como la sociología y la economía. Además, creían que debían manejar herramientas como la estadística. Junto a ello, consideraban que, para contar con empleados meritorios en la administración, debía establecerse una carrera funcionaria que se basara en la estabilidad en el empleo y la posibilidad de obtener ascensos.

¹ Sobre el papel del Presidente de la República en la intervención electoral, véase, por ejemplo, Heisse (1974) o Valenzuela (1985).

Este trabajo estudia el debate al que se ha hecho alusión. El período estudiado corre entre 1884 y 1920, años finales del llamado “régimen parlamentario”, y en los cuales se combatió la fiebre por empleos públicos que, según diversos actores, se vivía en el país (Barría, 2008b). En particular, se responde a tres preguntas: con qué tipo de empleados se esperaba contar; cómo se los debía seleccionar y; por último, qué características debía tener un sistema de carrera para quienes ocuparan los empleos públicos. El trabajo se realiza, principalmente, analizando una serie de propuestas de planes de estudios para formar empleados públicos universitarios y un conjunto de escritos publicados en el período por profesores² y estudiantes graduados de la Universidad de Chile³, institución dedicada formar la elite nacional.

2. ¿Qué tipos de empleados?

En la década de 1880 aparecen algunos manuales administrativos y propuestas de planes de estudios, para formar en las universidades empleados públicos, que muestran las principales características que, para las elites políticas y académicas, debían tener quienes trabajasen en la administración.

Por ejemplo, Hermógenes Pérez de Arce (1884) creía que el administrador público requería contar con una serie de conocimientos para desempeñarse en los empleos administrativos, entre los que la

² La mayoría de estos profesores contaban con experiencia en el campo administrativo. Tanto José Domingo Amunátegui Rivera, Oscar Dávila y Armando Quezada Acharan trabajaron como empleados ministeriales. Valentín Letelier, Hermógenes Pérez de Arce y Ruperto Bahamonde ocuparon otro tipo de empleos públicos durante sus vidas. Letelier fue rector de la Universidad de Chile, diputado y fiscal del Tribunal de Cuentas, mientras que Amunátegui, Bahamonde, Martner, Pérez de Arce y Quezada fueron ministros de Estado (De Ramón, 1999 I, p. 81 y 124, 1999 II, p. 12, 1999 III, pp. 102 y 280, Galdames, 1937, Marín, 1931, pp. 37-126).

³ La literatura sobre educación en el Chile del siglo XIX plantea que el objetivo de la enseñanza superior fue desarrollar una elite profesional a través de la Universidad de Chile. El Estado hacía entender a los graduados de la Universidad que su rol principal era servirlo (Yaeger, 1991, p. 95).

ley tenía un lugar central. Debido a que, para Pérez de Arce, la administración se dedicaba a cumplir la ley, su conocimiento era fundamental, no solamente para aplicarla, sino que también porque de esta forma podía "...habituarse el espíritu, desde temprano, a la meditación, al orden i a la rectitud en las ideas, a formar el juicio, por medio del análisis, para aplicarlo a nuestros razonamientos" (1884, p. 24). El administrador debía estar convencido que solo la ley podía imperar y que nada era legal si no se ajustaba al espíritu de ella (p. 44). Otras materias que, según este autor, eran necesarias para el desempeño en la administración eran la estadística, la economía política, la higiene pública, además de nociones de historia natural, tecnología y artes rurales. De estos conocimientos el administrador podría derivar los procedimientos más útiles para la sociedad (p. 352).

El sano juicio era un requisito para que el administrador actuara dentro de los ámbitos de la probidad. En muchas ocasiones la legislación no establecería las formas de actuar. En estas circunstancias, correspondería al administrador actuar guiado por la justicia (p. 356). Este tipo de situaciones eran las que abrían la puerta para que Pérez de Arce hiciera hincapié en presentar a los administradores, aun los ocupados en puestos secundarios, como investigadores. Planteaba el autor que, en las funciones administrativas, los empleados no deberían limitarse a la mera aplicación de la ley. De modo contrario, era preciso que, constantemente, estudiaran los hechos sociales a los cuales se enfrentaban, comparándolos con la ley, estableciendo así los límites del poder público para actuar en la materia. Junto a estas cuestiones, un administrador debía reconocer la influencia que las ciencias ejercen sobre la administración (p. 391).

El 1º de octubre de 1888, Valentín Letelier y Pedro Montt entregaron al Rector de la Universidad de Chile una propuesta para crear un plan de estudios en Administración y Política⁴. Los proponentes

⁴ Galdames (1937, pp. 128-129) coloca este proyecto en 1887, y solo nombra como autor a Letelier.

planteaban como antecedentes que inspiraban su idea los cursos de la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París y la experiencia de Alemania, donde cada rama, como "...la administración pública, los correos y telégrafos, las aduanas, los ferrocarriles, la minería, la agricultura, etc., etc., requieren una preparación especial que se adquiere en cursos correlativamente especiales" (Letelier y Montt, 1888, p. 264).

El nuevo curso, que estaría adscrito en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, entregaría un diploma de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, el que habilitaría a su poseedor para "...todos aquellos cargos de la administración pública que no rocen directamente con la política, sin perjuicio de la preferencia que por razón de antigüedad corresponda á los empleados en actual ejercicio" (p. 266).

Al año siguiente, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Julio Bañados Espinosa, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, proponía al Consejo Universitario un plan con el mismo objetivo. Bañados Espinosa argumentaba en la misma dirección que Letelier y Montt, reconociendo la experiencia de la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París como una iniciativa a seguir (p. 135).

La propuesta de Bañados era un paquete que reformaba los estudios de leyes, intentando compatibilizar la enseñanza profesional con la científica (entiéndase como conocimientos teóricos en materias legales). Aumentaba los años de estudios a seis, junto con crear las carreras de diplomacia y administración. Las últimas dos compartían el primer año de formación con el curso de leyes. Los restantes dos se componían de ciertos ramos del plan de estudios de leyes, que eran importantes, en la mirada del Ministro, para formar personas capacitadas para desempeñarse en cada uno de esos ámbitos.

En 1919 apareció una nueva propuesta, la que compartía con la de Bañados la preocupación por darle a los estudios de derecho un carácter científico y por crear certificados para desempeñarse en la administración pública y en la diplomacia. Los autores del proyecto, Ruperto Bahamondes, Oscar Dávila, Moisés Vargas y Daniel Martner, profesores de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la

Universidad de Chile, planteaban que debía formarse una clase dirigente, con una cultura superior, que mandase los destinos del país en democracia. Los egresados debían ocupar los altos puestos de la administración (Bahamondes et. al., 1919, p. 6). Lo que se buscaba era que los estudiantes tuvieran mayores conocimientos de disciplinas como la ciencia económica, la que era importante para trabajar en los servicios anexos al Ministerio de Hacienda (p. 7).

Esta propuesta, al igual que la de Bañados, buscaba aumentar el programa a seis años (p. 9), además de establecer algunos certificados de capacidad en administración general, diplomacia y estudios económicos y sociales. Lo que se esperaba era que en las salas de la Facultad se preparase al personal superior de la administración pública

Ninguno de estos planes fue aprobado. Las razones para rechazar el plan de Letelier habrían tenido que ver con que su carácter sociológico habría chocado con el carácter práctico de los profesores de la Universidad. En tanto el de Bañados Espinosa fue rechazado, según la comisión de profesores que lo analizó – entre los que estaba Letelier⁵ – por proponer cambios templados, por no contarse con profesores para ciertas cátedras, y por aumentar las horas de clases de tres a cuatro por día. Esta última reforma impedía trabajar a aquellos estudiantes que dedicaban parte de su día a desempeñarse en las oficinas públicas (Galdames, 1937, pp. 130, 154-155). La Universidad de Chile creó una carrera para formar empleados públicos, recién en 1954.

Estos planes permiten conocer qué tipo de materias eran consideradas, por la elite académica de la época, necesarias de ser manejadas por quien pretendiera ser un empleado público con título universitario. Estos proyectos priorizaban tres áreas de estudio. La primera, la formación legal en materias constitucionales y administrativas. En el plan de Bañados Espinosa esta línea temática

⁵ Según Galdames (1937, p. 157), el rechazo de Letelier a este plan, parecido al de suyo, se debió a cuestiones políticas que lo separaban de Bañados Espinosa.

se extiende a la historia⁶, y al abordaje comparado de los temas estudiados. Estas dos cuestiones, en visión de Bañados Espinosa, permitían formar profesionales capaces de discernir sobre distintas materias, y no meros concededores de la legislación positiva vigente al momento de pasar por la universidad.

La segunda área se enfocaba en el conocimiento de legislación en el ámbito productivo, de la geografía económica y el manejo de ciertas herramientas como la estadística. Finalmente, es posible reconocer un área de formación en ciencias sociales, la que no es mayormente considerada en la propuesta de 1919. Para Letelier, Montt y Bañados Espinosa, la sociología, la ciencia política y la economía política tenían un lugar preponderante para el entendimiento de las instituciones. Para Letelier, “...el aprendizaje de las ciencias sociales era previo al de la legislación positiva y la política” (Galdames, 1937, p. 126).

3. La provisión de empleos

El contar con empleados públicos que cumplieran requisitos de idoneidad no solamente se expresó en las propuestas recién presentadas, sino que también dio pie a la aparición de libros, artículos académicos y tesis de grado que trataban el tema. Pérez de Arce (1884), por ejemplo, se mostraba favorable a que los jefes de las agencias públicas fueran los responsables de nombrar a los empleados. Proponía que los exámenes por concurso fueran la puerta de entrada a la administración, siendo, desde ahí, la experiencia adquirida la base para obtener ascensos. Sin embargo, la experiencia no debía hacer que los empleados descuidaran “...el cultivo de sus

⁶ Este carácter iluminador que Bañados Espinosa le da al conocimiento de la historia podría ser influencia francesa. Según Langrod (1970, pp. 74-79), durante el siglo XIX, los intentos por formar una ciencia de la administración positiva se basaban en una ciencia de la historia. En su visión, autores como Comte, Le Play, Taine y Toqueville analizaban los sistemas administrativos a partir de un método histórico. Galdames (1937, p. 139) señala que Letelier también buscaba explicar las instituciones, regímenes y prácticas desde una perspectiva histórica, en la que habría seguido a autores como Spencer.

conocimientos profesionales i la consagración especial al cumplimiento de sus deberes” (1884, pp. 360-362).

Hacia 1892, en medio de la conformación de una comisión parlamentaria que propondría una reorganización administrativa para el país⁷, José Domingo Rivera Amunategui llamaba a que se estableciera una ley, de alcance general, que fijara las condiciones de admisión y provisión de empleos. Ello era necesario, en su opinión, si se consideraba que, desde 1879, el país vivía un “incremento burocrático”, gracias al que aumentaban las oficinas con sus agentes, séquitos y sueldos. Para él, en el último tiempo, las oficinas y servicios públicos brotaban año a año como callampas (1892: pp. 5-9).

Amunategui Rivera creía que la carrera administrativa requería de conocimientos especiales (1894, p. 69). Se lamentaba de que, a pesar de que algunas agencias solicitaban ciertos requisitos para optar a sus empleos⁸, los puestos públicos estuviesen ocupados por lisiados de las profesiones, del negocio agrícola o del comercio (p. 72). El autor creía que quienes eran premiados con puestos administrativos no tenían las aptitudes para desempeñarlos. La presencia de estas personas, decía, se había originado por la falta de requisitos para ingresar a la administración (pp. 71-4).

Amunategui Rivera consideraba que en Chile debían proveerse empleos a través de la calificación⁹ de los interesados, a pesar de que

⁷ El 4 de noviembre de 1892 se publicó una ley que establecía la creación de una Comisión – compuesta por tres senadores, tres diputados nombrados por cada cámara, además de tres funcionarios o ex funcionarios públicos – encargada de realizar, por un año, estudios tendientes a presentar una propuesta de reorganización de las plantas de empleados de los servicios públicos, junto con efectuar propuestas relativas a sueldos y otras materias que fueran consideradas por la Comisión (Chile, 1892, p. 674).

⁸ Amunategui destacaba que en los ministerios y la Dirección de Obras Públicas ya se solicitaban credenciales, que en correo se exigía que los empleados manejaran el sistema métrico decimal, que en telégrafos se hacían exámenes y se solicitaban dos meses de práctica, y que el Registro Civil contratava tras un concurso de exámenes realizado por la Corte de Apelaciones (p. 75).

⁹ Armando Quezada identificaba dos modalidades de nombramiento de empleados: el simple y el calificado. El primero, era “...hecho a voluntad del soberano...”, en tanto que en el segundo “...se somete a los que aspiran a un puesto cualquiera a una série de concursos i oposiciones cuyo resultado es dar a conocer quiénes son los mas merecedores, o bien se exige, para la provision de un empleo, la propuesta de alguna corporación respetable i, en seguida, se establece i se respeta a toda costa un sistema racional i equitativo de ascenso i promociones” (p. 299).

este sistema traía el peligro de una incorrecta práctica del mismo, si no se definían los requisitos a solicitar (p. 67). El autor sustentaba la implantación del nombramiento por calificación en que la Declaración Universal de Derechos del Hombre establecía el derecho a acceder a los empleos, según las capacidades de los aspirantes (p. 68).

En 1893, Armando Quezada Acharán manifestaba que en Chile había un exceso de servicios, por lo que deberían fundirse algunas oficinas, haciendo más expedito "... el servicio público, mas uniforme i ordenado" (1893, pp. 294-5). Además, planteaba que debía establecerse la igualdad de admisión de todos los ciudadanos a las funciones públicas. Para él, debía fijarse un sistema de provisión por calificación, que traía la ventaja que "...los puestos públicos no son el botín de un partido, ni el regalo de un poderoso, ni un patrimonio de una casta: son propiedad de toda la nacion i que se reparte a los mas dignos" (1893: 299)¹⁰.

Diez años después, el autor puso su atención en la competencia con la que debían contar los empleados públicos. Ella podía asegurarse mediante certificados educacionales. Quezada veía una "...creciente complejidad de la vida administrativa...", donde los empleados debían respetar leyes que los limitaban, proponer la puesta en marcha de reformas, además de estudiar ciertos problemas relativos a sus puestos. Por ello, el arte de gobernar y administrar no podía improvisarse. Era necesario contar con personal idóneo (pp. 529-30).

La existencia de empleados públicos sin preparación traía, según él, una serie de males como la flojedad, la inercia, la falta de iniciativa. Salvo excepciones, basadas en la aparición de hombres con "...temperamento i original" que sacudían la "inercia administrativa", en general los empleados solo se dedicaban a dominar los detalles del servicio que les incumbían. Afirmaba que, como los empleados no tenían conocimientos sobre lo que era la administración pública ni hacían estudios de administración comparada, se tenía

¹⁰ Quezada planteaba que Alemania, país con un sistema de nombramiento calificado, debía en parte a éste "...su floreciente estado: en ella, cada puesto es el premio merecido que se discierne al mas idóneo, i cada ascenso es tambien la recompensa de quien ha sabido conquistarlo" (Ibid).

como resultado que “...un espíritu rutinario i estrecho anima, en jeneral, a la administracion pública en Chile” (p. 532).

Para él, el nombramiento simple era más pertinente para nombrar empleados entre los conocidos del soberano. De modo contrario, Quezada, siguiendo el ejemplo de Alemania, ya puesto en relieve en su obra de 1893, proponía establecer requisitos generales de ingreso, y otros específicos para cada rama, como en la ley de ministerios de 1887 (p. 535)¹¹.

En 1904, Manuel Ossa Figueroa, un memorista de la Facultad de Leyes y Ciencia Política de la Universidad de Chile, compartía las ideas de Quezada sobre que para el funcionamiento de un sistema de preparación previa, era necesario que, con anterioridad, estuviesen separadas política y administración, además de contar con mecanismos para dar preparación especial a los empleados de diversos servicios. Para Ossa, era necesario afirmar “...el carácter técnico y jurídico de los servicios del Estado”, junto con dar al empleado “...el conveniente aprendizaje en la técnica administrativa” (p. 31).

Ossa proponía la implantación de un sistema de nombramiento por preparación previa, que evitaba que la administración fuese un refugio de fallidos e ineptos (p. 31). De esta forma, planteaba, era posible limitar la empleomanía y se reducía el número de postulantes a los empleos. Junto a ello, se colocaba la administración en mano de las clases cultas y se garantizaba la competencia de todos los que ocupaban puestos administrativos (p. 28; ideas similares aparecen en Letelier, 1917, p. 692).

En 1920, Fernando Andrade y Espinosa presentó una Memoria de Prueba ante la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, en la que proponía un sistema de provisión de empleos electivo. Andrade y Espinosa se mostraba desencantado de los concursos públicos como instrumentos de proveer cargos, pues los consideraba una burla porque “... o la materia es tan superficial que el éxito en ellas no significa preparación suficiente del candidato o lo que es peor, no se asigna el

¹¹ En este artículo reconoce como ejemplos de aceptación del nombramiento calificado, además de Alemania, a Italia, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos.

puesto al que mejor prueba ofrezca sino al que más influencias mueva” (1920, p. 33).

La propuesta de nombramientos de Andrade y Espinosa funcionaba de la siguiente manera. Al producirse una vacante administrativa, la autoridad llamaría a los directorios de los partidos de la localidad donde ella ocurriese, a presentar candidatos en los siguientes cinco días. Esas listas se enviarían a la autoridad encargada de nombrar al nuevo empleado, el que elegiría a través de un proceso que no deja del todo claro, pero que estaría relacionado con la fuerza de cada partido en las últimas elecciones ordinarias o extraordinarias. De esta forma se seleccionarían empleados idóneos, y que verían asegurada su estabilidad. Lo primero se cumpliría debido a que los partidos buscarían presentar sus mejores hombres, para prestigiarse frente a los electores. El empleado, que también querría prestigiar a su corporación, haría todo lo posible para lograrlo. La estabilidad se lograría porque un gobierno ocasional no querría deshacerse de los empleados existentes porque “...la mayoría real le presentaría nuevos candidatos de su filiación” (p. 35). Este sistema de provisión ayudaría, según el memorista, también a generar alianzas políticas que traerían “grandes proyecciones benéficas” como unificar la opinión, lo que haría a los ciudadanos preocuparse solo de problemas nacionales (Ibid).

Salvo esta última memoria, ya desde la década de 1880, aparece, con distintos énfasis, la idea de separar política y administración, contar con empleados idóneos, que gozaran de estabilidad en sus empleos, es decir, las ideas fundantes de una carrera administrativa. El escrito más alejado de las ideas dominantes, el de Andrade y Espinosa, no se apartaba de la búsqueda de estabilidad en los empleos públicos, ni del criterio de nombramiento de los candidatos más aptos. La diferencia entre Andrade y Espinosa y el resto de los autores está en que él no miraba la influencia política como un factor pernicioso.

4. Hacia una carrera administrativa

El rechazo existente, en diversos sectores políticos, hacia la empleomanía creó las condiciones para que comenzara una discusión

en torno a la instalación de un sistema de carrera para los empleados de la administración pública. Esta misma situación se extendió durante la década de 1920, en la que la aparición de un sentimiento antipolítico y antioligárquico volvió a generar un ambiente favorable para la separación de la administración pública de la política, y para que elementos tecnocráticos se hicieran cargo del Estado (Silva, 1994, pp. 283-6).

Ya en 1887, en medio de la discusión sobre la reorganización de los ministerios, diversos medios de prensa abogaban por la instalación de la carrera administrativa (véase, por ejemplo, *El Mercurio*, 12/10/1886, *La Libertad Electoral* 2/7/1887, *Los Debates*, 6/10/1886). Un año después, el Partido Radical adopta esta cuestión como parte de su programa (Silva, 2006a, p. 111). La aparición de la ya nombrada Comisión de 1892, la que nunca entró en funcionamiento (Rivas Vicuña, 1964, p. 18), fue la oportunidad donde personas del ámbito universitario, como Amunategui Rivera y Quezada Acharan, hicieron sus planteamientos sobre la materia.

Las propuestas se enfocaban en instalar dos cuestiones fundamentales para el establecimiento de carreras administrativas. En primer lugar, que se asegurara estabilidad en los empleos públicos y, en segunda instancia, que se realizaran ascensos en base al desempeño, generando así un incentivo para que los empleados se esforzaran en sus actuales puestos.

Para Amunategui Rivera, debían establecerse criterios que crearan una carrera administrativa. La importancia de fijar condiciones de ingreso y ascenso estaba dada porque, en su opinión, el ascenso era un aliciente para el empleado. Por ello, éste debía ver que la antigüedad y el mérito servían para obtener puestos de mayor jerarquía (1894, pp. 96-7). También destacaba la importancia de que existieran sueldos fijados en relación a la responsabilidad del cargo desempeñado, y que los empleados tuvieran estabilidad en sus puestos, mientras cumplieran con sus deberes. En opinión su opinión, siguiendo al francés Macarel, no podían quedar a merced de los agentes políticos, por lo que era justo que se los sacara de sus puestos a través de una sentencia judicial (pp. 92-5).

En 1893, Armando Quezada Acharán también manifestaba que debía establecerse el empleo público como una carrera definitiva para quienes ocuparan puestos en la administración. Esta propuesta se sustentaba en que la administración pública debía satisfacer las necesidades permanentes de la sociedad, y que era más perfecta en la medida que disfrutara de mayor estabilidad y fijeza. Una larga vida, basada en tradiciones y prácticas que dieran un carácter propio y vigoroso, era conveniente para la marcha administrativa.

Para ello, la administración debía presentar opciones de desarrollar carreras a personas idóneas para esos puestos. En opinión de Quezada, ello no ocurría en Chile, porque el país entregaba "...tan pobres alicientes..." en comparación con las "seducciones continuas" y "deslumbradoras" de futuros negocios particulares. La segunda razón, radicaba en que los empleos públicos eran inestables. La solución de Quezada se basaba en dos medidas: 1) mejorar los sueldos, reducir algunos empleos y respetar un "...sistema racional i justo de ascensos i promociones"; y 2) establecer, "...dentro de prudentes límites...", la inamovilidad de los empleados. De esta manera, ellos sentirían que eran dueños de sus puestos y que no iban a ser destituidos en cualquier momento (1893, pp. 300-1).

La inamovilidad, según Quezada, debía "...mantenerse a toda costa..." en una república "...donde el parlamentarismo tiende a perturbar todos los servicios por su continua intrusión en ellos..."¹² (p. 301). Denunciaba, además, que habiendo instrumentos para asegurar la estabilidad de los empleados subalternos, éstos eran violados. La Constitución de 1833 planteaba que eran amovibles, previo informe del jefe respetivo, por causas como la ineptitud u otra que lo hiciera inútil o perjudicial para el servicio. Sin embargo, eran removidos solamente con el informe, sin importar si éste era positivo o negativo. Para Quezada, estos informes querían dar garantías de estabilidad e imprimir "...unidad perfecta a toda la administración" y no ser un

¹² Durante la "república parlamentaria", que se instala en Chile desde 1861 o 1891, dependiendo de los autores, los ministros de Estado ocupaban sus carteras por muy poco tiempo. Ello llevó a que fueran los empleados administrativos, especialmente los encargados de las agencias públicas, quienes aseguraran la continuidad de la marcha administrativa (Yañez, 2003, p. 74 y ss.).

mero requisito formal (pp. 302-3). Creía que la administración no debía modificarse “... al capricho, que diariamente cambia, de Ministerios efimeros...”. De modo contrario, los empleados debían mantenerse estables en sus puestos”...i guardando las tradiciones administrativas e imprimiendo la unidad, firmeza y carácter propio de toda maquina” (pp. 303-4).

5. Conclusiones

La creencia de que Chile vivía bajo una empleomanía, a la que se responsabilizaba de poblar la administración de ineptos, hizo que en el ámbito académico se creara un consenso en que se debía cambiar la forma en que se seleccionaban los empleados públicos. La búsqueda del mérito, y el establecimiento de carreras administrativas duraderas, se transformaron, para un grupo de intelectuales, en el antídoto contra los efectos perniciosos que, creían, generaba el favoritismo político dispensado por el Presidente de la República hacia quienes lo apoyaban en las campañas electorales.

El mérito era valorado en tanto se constituía en el polo opuesto del favoritismo político. Lo que se buscaba imponer era un criterio consensuado, y visible, de capacidad —en este caso, la posesión de certificados académicos— por sobre criterios fijados por las autoridades de turno, evitando así que el favor presidencial o de algún político fuera la puerta de entradas a la administración pública.

La estabilidad en el empleo y la creación de carreras administrativas también atacaba la capacidad de los políticos para nombrar personas cercanas a sus intereses. En este sentido, destaca que los intentos por contar con empleados competentes se constituyen en formas de atacar a los detentores del poder.

El supuesto con el que se basaba la búsqueda de empleados competentes era el siguiente: si los empleados eran estables en sus puestos, entonces no dependían de los políticos para preservar su trabajo y su único interés sería trabajar bien para lograr un ascenso, buscando hacerse merecedores de un ascenso. Además, gracias a la estabilidad en el empleo, los políticos, al llegar al poder, no podrían

contratar personas adictas a ellos, pues se encontrarían con plantas de empleados ya instaladas y difíciles de remover.

La formación de estos empleados públicos universitarios se basaba en una serie de conocimientos de características humanistas. Las tres propuestas de planes de estudios, además de las opiniones de autores como Pérez de Arce (1884) creían que un empleado debería tener nociones sólidas de derecho y contar con otro tipo de conocimientos teóricos para discernir como actuar en su trabajo.

Este tipo de formación, entre las décadas de 1900 y 1910, fue atacada por intelectuales como Encina (1972) o Pinochet (1909, 1915). Para estos escritores, la enseñanza humanista inutilizaba a los jóvenes, haciéndolos incapaces de desarrollar actividades industriales. De esta manera, solo tenían opciones de obtener empleos públicos.

Esta crítica no implica que los intentos por contar con empleados competentes no buscaran personas técnicamente competentes para ocupar los empleos públicos. Lo que ocurre es que, durante el período 1884-1920, los conocimientos que se consideraban necesarios eran, precisamente, los que Encina y Pinochet criticaban. Debió esperarse hasta la década de 1920, cuando irrumpen los ingenieros en el Estado (Silva, 1994) para que cambiase la concepción de que era ser técnicamente competente para trabajar en la administración pública.

Una última cuestión a considerar es que los intentos por contar con empleados más competentes, durante el período de este estudio, no significaron la búsqueda por establecer una tecnocracia estatal. Centeno (1997, pp. 234-235) ha afirmado que la tecnocracia surge cuando aumenta la complejidad de tareas que debe enfrentar el Estado, lo que provoca el aumento de la "...sofisticación técnica requerida para participar en las decisiones. Análogamente, los regímenes tecnocráticos tenderán a poner el acento en los criterios de desempeño que fortalecen su legitimidad". Si bien, Quezada (1893) reconoce la mayor complejidad de los asuntos administrativos y Letelier (Galdames, 1937), la memoria de Ossa (1904) y la propuesta de Bahamondes et. al. (1919) hablan de la conformación de una elite administrativa preparada, no existen manifestaciones a favor de que

estos técnicos reemplazaran a los políticos, cuestión característica de la tecnocracia¹³ (Meynaud, 1968, pp. 33-35).

Lo que parecieran buscar los autores estudiados, era la conformación de un burócrata, caracterizado por el que “...sólo acata e implementa directrices legales que vienen desde arriba sin cuestionar su legitimidad o efectividad, según los esquemas clásicos weberianos” (Silva, 2006b, p. 179). Basta recordar las opiniones de Pérez de Arce (1884), Amunategui Rivera (1892, 1894) o de Quezada Acharán (1903), que creían que la tarea administrativa requería preparación experta, un sistema de carreras con ingreso por capacidad y ascenso por antigüedad (ver Weber, s/f, p. 8, 10, 20, 50, 75 y 115-120)

No obstante la predominancia de un pensamiento burocrático sobre uno tecnocrático, el reconocimiento de la mayor complejidad de las tareas del Estado y la necesidad de conocimientos específicos para desempeñarse en la administración podría ser considerada como un antecedente para el posterior ascenso tecnocrático¹⁴.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amunategui Rivera, D. *Algunas Observaciones sobre la Reorganización Administrativa*. Santiago: Imprenta Cervantes, 1892.

Amunategui Rivera, D. *Administración Política i Derecho Administrativo. Estudios*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1894.

Andrade y Espinosa, F. *Reformas Políticas. Ley de Elecciones-Ministerios-Provisión de empleos administrativos*, 1920. Memoria de Prueba (Licenciatura) – Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago.

¹³ Ello en todo caso es discutible si se entiende la tecnocracia no como un reemplazo, sino que como la influencia, por parte de cuadros especializados, sobre los políticos (véase una discusión de diferentes enfoques de la tecnocracia en Silva (2006b). En esta última perspectiva, el proyecto de Bahamondes et. al. (1919) podría ser considerado como un programa de tecnocratización, en un contexto democrático.

¹⁴ Silva (2006a) plantea que la tecnocracia, que surgió en la década de 1920, tuvo sus bases doctrinarias en el positivismo y el liberalismo impulsado, en el siglo XIX, por José Victorino Lastarria (1817-1888) y Valentin Letelier (1852-1919).

Bahamonde, Ruperto et. al. *Reforma del Plan de Estudios de la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas*. Santiago: Imprenta i Litografía Universo, 1919.

Bañados Espinosa, J. *Memoria Presentada por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública al Congreso Nacional el año 1889*. Santiago: Imprenta Nacional, 1889.

BARRÍA, D. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. *Historia* (Santiago), Vol. 41, N° 1, pp- 5-42, 2008a.

BARRÍA, D. Empleados Públicos de Hacienda. Culturas Organizacionales, Carreras Administrativas e Identidades. Tesis (Magíster) – Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Centeno, M. A. Redefiniendo la Tecnocracia. *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, pp. 215-240, 1997.

Chile. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional, 1892.

De Ramón, A. *Biografías de Chilenos. Miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial 1876-1973* Tomos I, III y IV. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1999.

Encina, F. *Nuestra Inferioridad Económica. Sus Causas, sus Consecuencias*. Santiago: Editorial Universitaria, 1972 [1911].

Galdames, L. *Valentín Letelier y su Obra*. Santiago: Imprenta Universitaria, 1937.

Heisse, J. *Historia de Chile. El Período Parlamentario. 1861-1925, Tomo I*, Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974.

Langron G. Historia del Pensamiento Administrativo Francés. En Langrod, G (Ed.). *Tratado de Ciencia Administrativa*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1970, pp. .

Letelier, V.; Montt, P. Carta del 1 de octubre de 1888 al Rector de la Universidad de Chile. *Anales de la Universidad de Chile* 2° sección, Vol. LXXIV, pp. 264-266, 1888.

Letelier, V. *Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales. Introducción al Estudio del Derecho Público*, Buenos Aires: Cabaut, 1917.

Marín, Santiago. *Don Hermógenes Pérez de Arce 1845-1902*. Santiago: Balcells & Co, 1931.

Meynaud, J. *La Tecnocracia ¿Mito o Realidad?*. Madrid: Editorial Tecnos, 1968.

- Ossa, M. *Provisión de Empleos*. 1904. Memoria de Prueba (Licenciatura) – Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago.
- Pérez de Arce, H. *El Administrador Público o sea Estudios sobre Principios Generales*. Santiago: Imprenta Victoria, 1884.
- Pinochet, T. *La Conquista de Chile en el Siglo XX*. Santiago: La Ilustración, 1909.
- Pinochet, T. *Un Año Empleado Público en Chile*. Santiago: Imprenta Universitaria, 1915.
- Quezada, A. La Reorganización Administrativa en Chile. *Anales de la Universidad de Chile*, Vol. LXXXIV, pp. 291-305, 1893.
- Quezada, A. Conveniencia de Exigir Títulos de Competencia para Optar a los Cargos Administrativos. Discurso Leído en la Última Sesión Jeneral del Congreso de Enseñanza de 1902 *Anales de la Universidad de Chile*, Vol. CXIII pp. 527-539, 1903.
- Rivas Vicuña, M. *Historia Política y Parlamentaria de Chile*. Santiago: Ediciones de la Biblioteca Nacional, 1964.
- Silva, P. State, Public Technocracy and Politics in Chile, 1927-1941. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 13, N° 3, pp. 281-297, 1994.
- Silva, P. Lastarria, Letelier and ‘Scientific Politics’ in Chile. *Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*, Vol. 5, N° 2, pp. 85-114, 2006 a.
- Silva, P. Los Tecnócratas y la Política en Chile: Pasado y Presente. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 2, pp. 175-190, 2006b.
- Urzua, G.; García, A. M. *Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971.
- Valenzuela, J. S. 1985. *Democratización Vía Reforma. La Expansión del Sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES.
- Weber, M. *¿Qué es la Burocracia?*. Sin ciudad: Sin editorial, Sin fecha. Disponible en: <http://sociologia.fsoc.uba.ar/documentos/lecturas/Weber_burocracia.pdf> Acceso en 1° de mayo de 2007.
- Yaeger, G. Elite Education in Nineteenth-Century Chile. *Hispanic American Historical Review*, Vol. 71, N° 1 pp. 73-105, February 1991.
- Yañez, J. C. *Estado, Consenso y Crisis Social. El Espacio Público en Chile 1900-1920*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

Recebido em 8 de fevereiro de 2009.
Aprovado em 16 de outubro de 2009.