

EL DESARROLLO ACADÉMICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHILE, 1859-1907 *

Diego Barría Traverso
Universidad de Santiago de Chile
diego.barría@usach.cl

INTRODUCCIÓN: “MÁS ALLÁ DE WOODROW WILSON”

Tal como lo destacan Mark Rutgers (1997) y Patrick Overeem (2012), la gran mayoría de los textos de estudio de administración pública fijan el comienzo del campo con la aparición del artículo de Woodrow Wilson (1887) “The Study of Administration”. Ejemplo de esto es el ampliamente usado *Clásicos de la Administración Pública* de Shafritz y Hyde (1999). Rutgers y Overeem han planteado la necesidad de ir “más allá de Wilson”. Sus aportes se han encaminado, principalmente, a rescatar el aporte al desarrollo del pensamiento administrativo de las tradiciones francesa y alemana del siglo XIX.

La tradición francesa encuentra entre sus representantes a Charles Jean Bonnin, quien en 1808 publicó su *Principes d'Administration Publique*, obra en la que se define, por primera vez, administración pública (véase Guerrero, 2015a). El interés por la administración y sus diferencias con el gobierno también son abordadas por Alexis de Tocqueville en *De la Démocratie en Amérique* (1835 y 1840) y en *De l'Ancien Régime et la Révolution* (1856). Alexander Vivien fue otro destacado publicista francés del siglo XIX. Su obra más influyente se titula *Études Administratives*. En ella se analiza el lugar de la administración en el sistema de gobierno. A pesar de ser reconocido en su época, especialmente entre algunos autores latinoamericanos, Vivien cayó en el olvido, por lo que no tuvo gran influencia en el desarrollo de la ciencia administrativa contemporánea (Overeem, 2012: 33-40).

Por su parte, entre los autores de tradición germana se encuentran Lorenz von Stein, Johann Kaspar Bluntschli y Robert von Mohl, quienes se aproximaron al estudio de la administración pública desde una mirada orgánica del Estado y relacionando el estudio de la administración con la sociedad (véase Rutgers, 2003: 22-24; Overeem, 2012: 40-47). Por ejemplo, von Stein dejó de lado toda consideración normativa, para analizar al Estado en relación a la satisfacción de las necesidades sociales de su época. Así, fuera del ámbito académico se convirtió en uno de los precursores en la promoción de programas sociales para hacer frente a los conflictos entre las clases sociales y evitar, así, la revolución social (Mergeldberg, 1961: 268-272; Singelmann y Singelmann, 1986: 433, 446).

El esfuerzo por ir “más allá de Woodrow Wilson” requiere mirar también a otras regiones. En la América Latina decimonónica, por ejemplo, hubo un activo desarrollo del pensamiento administrativo durante el siglo XIX. Guerrero (2015b: XLVI) destaca el “cultivo intensivo y

* Este trabajo es una versión ampliada de Barría (2009, 2012, 2015b).

extensivo de la ciencia administrativa latinoamericana”, en momentos que este estudio no surgía en Estados Unidos e Inglaterra. Prueba de ello es la edición de los siguientes libros en la región: *Elementos de Ciencia Administrativa* (1840) de Florentino González, *Sobre la Administración Pública de México y Medios para Mejorarla* (1853) de Luis de la Rosa, *Manual de Administración* (1857) de Francisco de Paula Madrazo y *La Administración Pública: Curso de Derecho Administrativo* (1888) de Antonio González Saravia. En Chile un conjunto de funcionarios e intelectuales también escribieron sobre la materia. Andrea Ruiz (2009) publicó un artículo en el que analiza la obra de Santiago Prado, quien en 1859 publicó el primer libro latinoamericano dedicado al derecho administrativo. En 2012, con Eduardo Araya reeditamos una serie de textos sobre administración pública escritos por Valentín Letelier entre 1886 y 1917, y en 2015 apareció una nueva edición de *El Administrador Público, o sea Principios Jenerales de Administración*, escrito por Hermógenes Pérez de Arce en 1884. A ellos se agregan otros autores, como José Domingo Amunátegui Rivera y Armando Quezada Acharán.

Este capítulo entrega una mirada panorámica del desarrollo del pensamiento administrativo chileno entre 1859 y 1907. Este período ha sido identificado por Pantoja (2009) como el del *novus ordo*, etapa del derecho administrativo chileno, y se podría agregar de la administración pública, en el que domina una mirada liberal y de respeto a los derechos individuales. En específico, se rescata la obra de cinco autores. Con esto, el capítulo busca incentivar un replanteamiento de los cursos de teoría de la administración pública en Chile, incorporando a los programas de estudios nuestra propia tradición intelectual.

LA PRODUCCIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CHILE DEL SIGLO XIX

Los primeros antecedentes de estudios sobre administración pública en Chile se remontan a 1859, fecha en que apareció *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, texto de estudio para el Instituto Nacional basado en *Derecho Administrativo Español*, publicado en 1850 por Manuel Colmeiro, Profesor de la Universidad de Madrid. Este texto, que en un inicio fue publicada como un texto anónimo, fue obra de Santiago Prado. Este libro ha sido destacado por el jurista argentino Benjamín Villegas como el primer texto sobre derecho administrativo en América Latina, y entre algunos de sus méritos está el definir la ciencia administrativa como una disciplina que se ocupa del Estado, el gobierno y la administración (Ruiz, 2009).

Tras la obra de Prado, no se cuentan avances en materia de estudios administrativos hasta la década de 1880. Las reformas administrativas del Chile de ese momento impulsaron el desarrollo de una naciente comunidad de profesionales de la administración, quienes aportaron al estudio y práctica administrativa a través de la redacción de textos prácticos y académicos.

Un año después de la aparición de *El Administrador Público* se editaron dos manuales que buscaron imponer mejoras en el funcionamiento de las oficinas públicas. El primero de ellos, titulado *Manual del Registro Civil*, fue escrito por el entonces Inspector de Registro Civil, Miguel Irarrázaval. Esta obra buscaba uniformar los procedimientos en un servicio creado un año antes, y que con dificultades implementaba la reforma que entregaba al Estado la responsabilidad del

registro de nacimientos, defunciones y matrimonios (véase Barría, 2013). El segundo manual fue el *Tratado de Contabilidad Fiscal*, de Baldomero de la Cruz, funcionario de Hacienda y profesor de contabilidad. Este trabajo proponía una norma única de contabilidad para las oficinas públicas chilenas, las que no contaban con una normativa uniforme ni habían incorporado completamente el principio de doble partida. Este texto apareció justo en un contexto de reforma mayor del sector Hacienda (Aduanas en 1881, Dirección de Contabilidad y Dirección del Tesoro en 1883, y reemplazo de la Contaduría Mayor por el Tribunal de Cuentas en 1888).

En el ámbito universitario también se abrió espacio para el estudio de la administración pública. En 1888, Valentín Letelier, y en 1889, Julio Bañados Espinosa, propusieron, sin éxito, la creación de un programa de estudios para formar administradores públicos en las aulas de la Universidad de Chile (Barría, 2009). En lugar de eso, en 1888 se creó la cátedra de Derecho Administrativo, la cual fue servida por Letelier, quien desarrolló una contundente obra académica en este rubro, conformada por los siguientes trabajos: “De la Enseñanza del Derecho Administrativo (1889), “La Ciencia del Derecho Administrativo” (1894), “Teoría Jeneral de la Administración Pública” y *Génesis del Estado y sus Instituciones Fundamentales* (1917) Otro actor relevante fue José Domingo Amunátegui Rivera (*Algunas Observaciones sobre la Reorganización Administrativa*, 1892; *Administración Política y Derecho Administrativo. Estudios*, 1894; *Resumen de Derecho Administrativo*, 1900; *Tratado General de Derecho Administrativo*, 1907), Profesor De Derecho Administrativo en la Universidad de Chile entre 1892 y 1897. A la vez, tras la creación de la cátedra de Derecho Administrativo, una nueva generación de juristas, como Armando Quezada Acharán (“La Reorganización Administrativa en Chile”, 1893; “Conveniencia de Exigir Títulos de Competencia para Optar de los Cargos Administrativos”, 1903) centró su atención en la administración pública, especialmente en la institucionalidad en torno al empleo público.

En 1895 la Universidad de Chile incorporó una nueva cátedra al curso de ingenieros: Administración Pública. El encargado de dictar esta nueva materia fue Hermógenes Pérez de Arce, quien preparó un manual para desarrollar esta tarea: el *Tratado de Administración Pública Aplicado al Curso de Injenieros de la Universidad de Chile* (1896). La aparición de esta nueva cátedra respondió a la creciente incorporación de ingenieros a diversas oficinas públicas, como Ferrocarriles del Estado y la Dirección de Obras Públicas. Además, es un importante antecedente pues inaugura el estudio administrativo separado de la esfera del derecho, algo que se consolidará en 1954, con la decisión de la Universidad de Chile de crear la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas y la carrera de administración pública.

SANTIAGO PRADO: EL INICIO DEL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CHILENO

Santiago Prado fue quien inauguró en Chile el interés por el estudio de lo que se ha conocido como la ciencia de la administración. Nació en Santiago en 1827 y combinó la tarea académica con la política. Entre 1855 y 1858 fue diputado suplente. A partir de 1858 fue diputado

propietario, cargo que ocupó hasta 1879. A la vez, se desempeñó como docente en el Instituto Nacional, centro educativo del cual fue nombrado rector en 1856 (véase Ruiz, 2009).

En la década de 1850, la enseñanza universitaria del derecho administrativo carecía de un texto base para su estudio. Por ello, Prado publicó, en 1859, *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno, Adoptados a las Enseñanzas del Ramo en el Instituto Nacional Siguiendo el Plan y las Teorías de Varios Autores*. Este libro se basó en el *Derecho Administrativo Español*, editado en 1850 por Manuel Colmeiro (1818-1894), académico español que dedicó su carrera al estudio del derecho, la economía y la historia (véase Martín, 2013). Prado inicia su libro con una advertencia en la que reconoce que el texto de Colmeiro es la base del suyo, e indica que cuando no se cita expresamente a un autor, las ideas corresponden al español (Ruiz, 2009: 31). La elección de la obra de Colmeiro como base no es extraña, pues fue uno de los libros más importantes en toda América Latina. Por ejemplo, *Derecho Administrativo Español* es considerado el texto más influyente en el derecho administrativo mexicano durante el siglo XIX (Guerrero, 1986a: 188).

Tanto la obra de Colmeiro como la versión chilena de Prado centraron su atención en cuatro cuestiones: la ciencia administrativa, el derecho administrativo, la materia administrativa y, finalmente, la jurisdicción administrativa (Ruiz, 2009: 34). La ciencia administrativa fue tratada en la sección introductoria. Para Colmeiro, ella contaba con cuatro fuentes: “el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía política y la estadística. La primera señala sus fuentes, la segunda traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última sugiere datos y noticias” (citado en Guerrero, 1986a: 188). Por su parte, Prado indica que la ciencia administrativa analiza qué tipo de relaciones se deben establecer entre gobernantes y gobernados, y señala que “la ciencia de la administración abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien, combatir el mal...” (citado en Ruiz, 2009: 39).

La obra de Colmeiro también define al gobierno y la administración. Planea el español que “gobernar será ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común”. Afirma, además, que el gobierno realiza tres funciones: legislar, juzgar y administrar. De igual forma, considera que el gobierno administra, y se encuentra en el Poder Ejecutivo: “administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo” (citado en Guerrero, 1986a: 188-189). Prado señala textualmente las opiniones de Colmeiro sobre este punto (véase Ruiz, 2009: 38).

De acuerdo con Guerrero, en la obra de Colmeiro existen reminiscencias a la ciencia de la policía, característica del Estado absolutista y con un claro componente de fomento estatal (véase Guerrero, 1986b). Ello queda en evidencia en la definición que el jurista español hace del rol de la administración en la sociedad. Señala que ésta no se remite a únicamente a cumplir un rol represivo, sino que además desarrolla uno preventivo. No sólo conserva la sociedad, también la perfecciona. Sin embargo, esta visión convive con una mirada más liberal, según la cual la administración no debe intervenir en aquello que los privados pueden hacer por sí mismos: “hay pues una vida moral y social, separada de la oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administración no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar las leyes del orden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al

movimiento espontáneo y colectivo de los hombres” (Guerrero, 1986a: 190). Prado también incorpora esa idea en su manual, indicando lo siguiente: “Mezclarse sin necesidad en la vida social es acostumbrar a la nación a vivir en perpetua minoría i a mendigar la tutela del gobierno en los actos más sencillos de su existencia”. Con posterioridad repite las afirmaciones indicadas más arriba, esbozando, según Ruiz, ideas similares al principio de subsidiariedad presente en el actual ordenamiento jurídico chileno (Ruiz, 2009: 53-54).

Otro foco de interés abordado por Colmeiro fue la conformación de principios de organización administrativa. Ellos son los siguientes:

“La administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación.

“La administración debe ser esencialmente activa, estar en movimiento, cuyas condiciones son la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.

“La administración debe ser centralizada.

“La administración debe ser independiente.

“La administración debe ser responsable” (Guerrero, 1986a: 192; Ruiz, 2009: 46-49).

Estos principios incorporan algunos criterios que hoy en día se encuentran asentados en la forma en que se concibe la administración pública tanto teórica como normativamente. Por ejemplo, el carácter perpetuo de la acción administrativa ha derivado en la noción de continuidad de servicio y la concepción de una administración que existe para satisfacer necesidades sociales. Ambas ideas están hoy presentes en la normativa chilena. La independencia apunta a la existencia de un espacio e intereses públicos y a la capacidad del Estado para resguardar dichos intereses. La responsabilidad remite al hecho que la acción administrativa se encuentra abajo escrutinio del Legislativo, algo que Weber (1992: 1095) denominó “el derecho de encuesta”.

Guerrero (1986a: 192) considera que los principios de Colmeiro se centran en la estructura administrativa y no en su acción. Ello, en su opinión, implica un cambio, y empobrecimiento, en la forma que se concebía la ciencia administrativa, pasando ella a centrarse en el gobierno en desmedro de la sociedad.

El escribir un texto basado completamente en uno extranjero era una práctica común en los inicios de la formación universitaria chilena (véase Serrano, 1994). Aunque difícilmente es posible señalar que Prado desarrolló un pensamiento propio y novedoso, su aporte fue el orientar un campo de estudio que después tomará forma con el trabajo de Valentín Letelier. Ese rol ha sido ampliamente destacado por la historiografía del derecho administrativo chileno, que considera a Prado como el iniciador del campo de estudio. Ruiz (2009: 19) lo califica como un “notable visionario”. Por su parte, Pantoja (2009) reconoce en Prado a un jurista con una sólida formación, sobre todo en el análisis de la legislación chilena de la época.

HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE: FUNCIONARIO PÚBLICO Y PROFESOR UNIVERSITARIO

Hermógenes Pérez de Arce nació el 19 de abril de 1845 en Valdivia. En 1873, fue nombrado Gobernador de Lebu, iniciando una extensa carrera pública. En 1880, en plena Guerra del Pacífico, ocupó cargos de responsabilidad en la ocupación chilena de Lima. Ello le dio la visibilidad necesaria para ser trasladado a Santiago, a servir puestos de importancia, como el de Inspector General de Oficinas Públicas, Ministro de Hacienda y Director General de Ferrocarriles. Tras la derrota del balmacedismo en la Guerra Civil de 1891 y la llegada al poder de Jorge Montt, líder de las fuerzas triunfadoras, en septiembre de 1891, Pérez de Arce fue alejado de su cargo. La razón de su separación fue su identificación con el sector perdedor. Exonerado de la administración, Pérez de Arce retomó una actividad que había abandonado al ser nombrado Gobernador de Lebu: el periodismo. Desde finales de 1892 fue el redactor de *El Mercurio* de Santiago, tarea que desempeñó hasta su muerte, en 1902. En 1895, recibió el nombramiento del Curso de Administración Pública, creado por la Universidad de Chile para la formación de ingenieros (Marín, 1931).

Durante la década de 1880, la administración pública pasó a ser una actividad cada vez fue más visible en la vida social chilena. En esa línea, surgió un esfuerzo, tanto legal y administrativo, como académico, por mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas (véase Barría 2009, 2015a). *El Administrador Público*, obra publicada por Pérez de Arce en 1884, sigue esa misma línea, tal como queda descrito en el fin que su autor buscó cumplir con la edición de esta obra:

Solo aspiramos a trazar un cuadro compendiado de la importancia de la administración, de los conocimientos que debe tener el administrador público, de las fuentes a donde debe acudir para procurárselos, de las cualidades morales que constituyen al verdadero administrador y de la participación que debe tener la actividad social en la gestión de los asuntos locales, dejando en manos de la autoridad solo las funciones que racionalmente corresponden al Estado (1884: V).

Uno de los aspectos más interesantes de *El Administrador Público* es que, a pesar que su autor no se propuso “redactar un curso de derecho positivo, correspondiente a la legislación administrativa de un país determinado” (1884: III), en sus páginas se analizan varios de los principales conflictos de la época en torno a la acción administrativa del Estado. No es casual que *El Administrador Público* haya dedicado capítulos a temas como la independencia de poderes y la contienda de competencias, el estudio de la ley y las garantías individuales. Tampoco lo es que haya tratado cuestiones como los actos del Estado, la descentralización, la salud, y materias económicas relacionadas con el fomento.

Igualmente interesante es que la obra de Pérez de Arce avanzó respuestas a las preguntas clásicas de la disciplina y, además, mostró conocer a clásicos del pensamiento decimonónico, como Charles Jean Bonnin (véase sobre este punto Guerrero, 2015b). Por ejemplo, desarrolló una concepción parecida a la de la ortodoxia norteamericana, en la cual la administración pública debe estar liberada de la esfera política (Waldo, 1964). Para Pérez de Arce, la administración pública es:

...el conjunto de resortes con los que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar general, dentro de los límites racionales que una sana apreciación atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de la actividad individual, ni sacrificar sus garantías (Pérez de Arce, 1884: 15).

Igualmente, Pérez de Arce diferenciaba las funciones de gobierno de las administrativas. Planteaba que gobernar se relaciona con:

...regir los intereses generales de la nación' (sic) representarla en sus relaciones con el extranjero, tomar participación en la formación de las leyes, dar unidad a la acción política del Estado, dirigir los intereses colectivos de los ciudadanos, concentrados en un sólo interés común.

En tanto que administrar significa ejecutar los actos necesarios para dar cumplimiento a las leyes "cuya dirección superior tiene el Gobierno, sin descender éste a los detalles que exigen su ejecución, y que corresponden a los funcionarios administrativos" (Pérez de Arce, 1884: 14).

Pérez de Arce (1884) también avanzó una reflexión sobre lo que, en su opinión, debía ser el administrador público. Planteaba que éste requería contar con una serie de conocimientos para desempeñarse en los empleos administrativos, entre los que la 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" (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).

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

En 1895, Pérez de Arce fue nombrado Profesor de Administración Pública para el curso de ingenieros de la Universidad de Chile. Este nombramiento fue un reconocimiento a su trayectoria como destacado funcionario y a su aporte a la discusión sobre qué características debían tener los administradores públicos. Un año después publicó su *Tratado de Administración Pública Aplicado al Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile*. Como indica su título, este texto buscaba transformarse en un texto guía para introducir a los estudiantes de ingeniería a los diferentes ramos de la administración pública de la época. Por ello, en lugar de compilar el conjunto de normativas administrativas vigentes, Pérez de Arce se centró en aquellas materias que considerada necesarias para el ingeniero, como la institucionalidad a cargo de las obras públicas y ferrocarriles, temas de desarrollo urbano, infraestructura y comunicaciones y algunas industrias en las que los ingenieros tenían injerencia.

En síntesis, la obra de Pérez de Arce, especialmente *El Administrador Público*, implica un avance en el estudio teórico-práctico de la administración pública. Además, tal como lo indica Omar Guerrero (2015b) en el estudio introductorio a la reimpresión de esta obra, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública de México y el Colegio de Administradores Públicos de Chile, Pérez de Arce fue, quizás, el primer intelectual en analizar las características y desafíos de los profesionales del ámbito administrativo estatal.

VALENTÍN LETELIER: EL ESTUDIO CIENTÍFICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Valentín Letelier Madariaga nació en la ciudad de Linares, en 1852, en el seno de una familia de clase media. Se tituló como abogado, en 1875, y logró hacerse un nombre como funcionario público e intelectual. Comenzó a figurar en la década de 1880, gracias a su estudio sobre el sistema educativo prusiano, plasmado en dos memorias muy influyentes (*Las Escuelas de Berlín* y *La Instrucción Secundaria y la Instrucción Universitaria en Berlín*) en las políticas que el gobierno de José Manuel Balmaceda (1886-1891) adoptó en la materia. En 1888, logró un nombramiento en la Universidad de Chile como encargado de la naciente cátedra de Derecho Administrativo. Su ingreso a la academia fue un punto inicial para el desarrollo de una carrera notable, en la cual combinó la docencia con una prolífica producción de escritos sobre teoría de la historia, educación, sociología, ciencia política, derecho administrativo y administración pública, la cual le valió un amplio reconocimiento en Chile y en el mundo hispanoamericano.. Su paso en la vida universitaria culminó en la rectoría de la Universidad de Chile, entre 1906 y 1913. Adicionalmente, fue elegido diputado por Talca, durante la década de 1880, y participó en el primer congreso del Partido Radical, en el que intentó, sin éxito, que el partido adoptara lo que se ha llamado un “socialismo de cátedra”. En 1891 fue nombrado Fiscal de Cuentas del Tribunal de

Cuentas, cargo que ocupó hasta una fecha cercana a su muerte, ocurrida en 1919 (Galdames, 1937).

En el campo de la administración pública escribió cuatro obras: “De la Enseñanza del Derecho Administrativo” (1889), un folleto que contiene el discurso de inauguración de su cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile, correspondiente al año 1889, dos artículos publicados en *Anales de la Universidad de Chile*, en 1894 y 1896 (“La Ciencia del Derecho Administrativo” y “Teoría Jeneral de la Administracion Pública”¹, respectivamente), y el último capítulo de *Génesis del Estado* (1917), dedicado al origen de la administración pública.

Desde un inicio, Letelier (1889) planteó la necesidad de analizar la administración pública en relación a la sociedad. Sin embargo, se lamentaba que este enfoque no fuera compartido por los académicos de su época. En su opinión, hacia la década de 1890, en lugar de existir un cuerpo de literatura científica, lo que dominaba en términos de producción académica era el análisis de la legislación de los países de los respectivos autores. La ausencia de una teoría abstracta, según Letelier, llevaba al rezago de una administración pública que, formada sin acuerdo a principios generales ni bases teóricas, traía el peligro que el Estado actuara sin ningún control, pues, en su opinión, donde no hay principios generales, lo que domina es la arbitrariedad (1894: 845-846).

El retraso, para el profesor chileno, se debía a que en Francia, de gran influencia en la educación universitaria de la región, la enseñanza del derecho había buscado formar profesionales antes que “hombres de ciencia”. De acuerdo con Letelier, la enseñanza de la administración pública debía seguir los postulados presentados por un tratadista italiano, contemporáneo suyo, llamado Domenico Di Bernardo, autor de una obra, editada en 1888 en la ciudad de Torino, bajo el título de *Pubblica Amministrazione e la Sociologia*. Según el profesor chileno, “no se ha publicado tratado alguno donde se esponga con mayor exactitud la teoría científica de la administracion pública” (p. 853). La gran virtud que Letelier encontró en este libro fue la existencia de una doctrina científica capaz de explicar “... la formacion, el desarrollo i el funcionamiento de toda organizacion administrativa” (p. 855)².

Otro de los temas abordados por Letelier fue el de la distinción entre gobierno y administración³. Como su interés era avanzar en una ciencia positiva, y no metafísica, afirmó que “...lo razonable es seguir en la enseñanza el mismo camino que se sigue en las investigaciones pasando de la observacion a la jeneralizacion, de lo concreto a lo abstracto, de los hechos a las inducciones, i del estudio a la definición” (1896: 849).

¹ Una versión similar a este artículo fue publicada el mismo 1896 en *La Administración* de España, bajo el título “La Administración Pública”.

² Aunque aprueba la obra Di Bernardo, Letelier critica dos puntos. El primero, es el, a su juicio, injustificado ataque que el italiano hace al positivismo (Di Bernardo lo consideraba una filosofía materialista).

Letelier tampoco concuerda con un segundo punto de la obra de Di Bernardo. El italiano cría que la administración pública es “imperio exclusivo de la economía política”. Por su parte, Letelier afirmaba que la ciencia del gobierno no debe centrarse en la economía solamente, sino considerar, además, aspectos “... políticos, morales, esto es, sociales, de la reforma que desea realizar, de la medida que desea implantar, de la empresa que desea acometer” (p. 855; véase también Letelier, 1886: 94; 1917: 29).

³ Este tópico todavía genera un gran debate en la teoría administrativa. Respecto al estado actual de la discusión, véase Svava (1998, 2001a, 2001b, 2006), Rutgers (2001), Overeem y Rutgers (2003), y Overeem (2005, 2006, 2012).

Para cumplir su objetivo de dar una distinción entre ambas cuestiones, Letelier primero miró las diferentes acepciones de administración disponibles en la literatura administrativa del siglo XIX. En su análisis identificó tres escuelas: la francesa, para la cual administración es gestión de intereses; la española e italiana, en la cual es sinónimo de gobierno; y la alemana, centrada en la prestación de servicios (p. 550-551). El problema, para Letelier, está en que, al considerar la administración como gestión de intereses a cargo de agentes estatales, quedan fuera del ámbito administrativo materias administrativas que no estaban dentro del ámbito estatal en ese momento, como la medicatura y la vacunación (p. 552). Quienes asimilaban gobierno con administración, según Letelier, avanzaban en esa línea porque en estados con un grado de desarrollo embrionario, estas funciones no se encuentran diferenciadas, lo que lleva al error de creer que el Poder Ejecutivo es normado por el derecho administrativo, y no por el constitucional. Para Letelier, la acumulación de funciones políticas y administrativas en una sola autoridad no implica que ambas funciones sean una misma cosa. “Lo único que significa es que por haber llegado a su completo desarrollo, el Estado desempeña con unos mismos órganos funciones muy diversas” (p. 553).

Letelier creía que era un grave error lo que algunos autores, como Pietro Bertolini, planteaban respecto a que la distinción entre gobierno y administración no tiene trascendencia. Para el profesor chileno, ella sirve tanto para fijar el rumbo del desarrollo orgánico del Estado como para prevenir conflictos derivados por la inexistencia de una distinción entre los actos de gobierno y los administrativos (p. 556). Confundir gobierno con administración, afirmaba el profesor chileno, lleva al error de creer que solamente el Poder Ejecutivo administra, en circunstancias que la administración se encuentra dispersa en todos los poderes del Estado (p. 554). En este punto, se basa en Alexander Vivien (véase Rutgers, 2000: 297), quien, en 1845, declaró caduca la doctrina de separación de poderes del Estado de Montesquieu (Letelier, 1896: 557). También cita la opinión de Bertolini respecto a que la “... prontitud de la acción del Estado quedarían comprometidas si se estableciera una separación muy rígida entre las diferentes autoridades”, y la Charles de Franqueville, para quien la separación es una quimera que crea tres autonomías dentro del Estado (p. 559).

La distinción entre las funciones políticas y administrativas, según Letelier, es posible si se tiene en cuenta que hay ciertos actos realizados por funcionarios públicos que “...mandan, prohíben o permiten; que dan o quitan o declaran derechos; que organizan las instituciones de la sociedad o del Estado; que imponen gravámenes obligatorios al Fisco o a los ciudadanos, etc. Son actos de autoridad que suponen el ejercicio de una parte de la soberanía”. Otro tipo de actos, son ejecutados “... sin necesidad de que se le invista de autoridad... Todo esto es pura administración” (p. 560).

De esta forma, la administración se caracteriza por no ejercer autoridad, y ser “...simple gestión de intereses, guarda de institutos, prestación de servicios” (p. 561). Así, se da una relación entre gobierno y administración, en la cual la primera función implica decisión (uso de poder) y la segunda es mera ejecución (p. 562). Del rechazo de la teoría de la separación de poderes, Letelier avanza a la concepción de la administración como una función que no puede ser ligada a un sólo poder del Estado, pues en todo el cuerpo político se administra (p. 563).

En la parte final de su vida, Letelier se propuso terminar una obra que llevaba escribiendo por más de treinta años, titulada *Ciencia del Derecho y de sus instituciones*. Finalmente, no apareció como tal, y fue dividido en tres partes. La primera correspondió a *Génesis del Estado*, la segunda a *Génesis del Derecho*, publicada en 1919. La última parte iba a ser un tratado sobre la ciencia política que nunca fue terminado (Galdames, 1937: 683).

En el último capítulo de *Génesis del Estado*, Letelier presenta una teoría del origen de la administración pública se desarrolla de la siguiente forma. En primer término, Letelier construye su tesis del origen de la administración sobre el supuesto de la subordinación de ésta respecto al poder político. En otras palabras, la administración es un elemento del Estado sin voluntad propia (1917: 674). Esta es la razón por la cual, "...los que más tardiamente nacen, se desarrollan y diversifican son los servicios públicos". En los pueblos primitivos, surgen por el interés del gobernante, mientras en los grados más altos de desarrollo político lo hacen por las preocupaciones de la sociedad (p. 673-674).

El segundo supuesto proviene de la tesis de Spencer sobre la formación de un centro de poder e instituciones estatales a partir de una agresión externa que gatilla la cohesión interna y la aparición de centros de coordinación que concentran poder (Spencer, 1974: 33-37, 112-120; Letelier, 1917: 457-459). Al respecto, señala que: "Correlativamente, por causa de su condición subordinada, la administración tiene siempre a los principios carácter acentuadamente militar y no funda más instituciones que aquellas que la guerra más o menos permanente hace indispensables (p. 694).

De esta forma, los primeros servicios que se crean "...son aquellos que miran a la organización y eficiencia de la fuerza pública". En específico, se refiere a la comunicación vial y el correo (p. 700). Con posterioridad, otros servicios surgen. Letelier cita a Spencer, quien plantea que a medida que el organismo va aumentando en complejidad, las funciones administrativas van diversificándose. Lo que ocurre aquí es el surgimiento de colaboradores, provocándose así una separación de funciones. Para Spencer, el aumento de la información manejada también empuja al uso de colaboradores. Se conforma, en consecuencia, una maquinaria que ayuda al gobernante en las funciones a su cargo, pero que, al mismo tiempo, limita su poder (Spencer, 1974: 38, 121-126; Letelier, 1917: 698). La necesidad de colaboradores no es el único factor que incide en la aparición de la administración pública. El desarrollo social y la necesidad de satisfacer intereses del Estado también influyen. Letelier, por una parte, retorna a la obra de Di Bernardo, para quien el avance de los servicios va al mismo ritmo que el de la sociedad.

Letelier tuvo el mérito de establecer el estudio de la administración pública a partir de una perspectiva científica. Como se muestra en Barría (2012), para ello se basó en el pensamiento positivista y evolucionista de segunda mitad del siglo XIX. El gran mérito de Letelier fue que abordó algunas preguntas centrales del campo de estudio, como la relación entre administración y sociedad y la distinción entre gobierno y administración. Por ello, Guerrero (2015b: LVIII) señala que Letelier fue más un autor del siglo XX que del XIX. Destaca, además, el hecho que fue un académico reconocido a nivel latinoamericano, y sus obras incluso fueron referenciadas en revistas científicas de Argentina, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia, y Perú (Barría, 2012: XXXV). Además, fue un pionero en el estudio en Chile de una serie de disciplinas,

como la educación (Jaáksic, 1989), la historiografía (Woll, 1976), la sociología (Brunner, 1988), la ciencia política (Silva, 2008), el derecho administrativo (Ruiz, 2008) y la administración pública (Barría, 2012).

JOSÉ DOMINGO AMUNÁTEGUI RIVERA: UNA VISIÓN LIBERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A partir de 1892, la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile tuvo a un nuevo responsable, paralelo a Valentín Letelier: José Domingo Amunátegui Rivera. Este escritor y abogado, que nació en 1863 y murió en 1913, combinó la actividad académica con una carrera política plagada de responsabilidades: Oficial de la Aduana de Callao durante la Guerra del Pacífico, Subsecretario y Ministro de Educación, Justicia e Interior. Fue, además, Secretario de la Legación de Chile ante España y el Vaticano, además de Embajador en Uruguay (Pantoja, 2009: 95-96).

De acuerdo con Amunátegui Rivera, la ciencia de la administración era, en ese momento, una disciplina que “no ha sido enteramente espuesta”. En su opinión, ello ocurría porque la diversidad de la legislación de los países dificultaba la tarea de desarrollo. A ello se agregaba la ausencia principios y, sobre todo, la diferencia de las cuestiones que la administración atendía, la que variaba debido al tiempo, las condiciones y el carácter de las personas afectadas por las necesidades sociales que la administración debía atender (1907: 40). No obstante esas dificultades, aventuró una definición de la administración pública, compartida en el derecho administrativo, que apunta a las siguientes acepciones:

“1.º Jestion de intereses sociales.

“2.º Cuerpo de agentes encargados de administrar el Estado.

3.º En sentido mas limitado, jestion de cada uno de los servicios públicos i su personal: Administracion de la Hacienda; Administracion de Prisiones; Fulano de tal pertenece a la Administracion de Aduanas” (1907: 45).

A pesar de dictar paralelamente a Letelier la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile, Amunátegui Rivera no compartía diversas posturas de su colega. Por una parte, criticaba su enfoque de diferenciación de funciones de gobierno y administración. En su opinión, el que existieran dichas funciones no llevaba a que existiera un Poder Administrativo. Amunátegui Rivera consideraba que la administración pública era ejercida por el Ejecutivo (p. 44).

Tampoco compartían la visión respecto al rol de la administración. Para Amunátegui Rivera, el derecho administrativo establecía los deberes y derechos que el gobierno y los ciudadanos tenían. A la vez, consideraba que el deber del derecho era preservar la vida de la sociedad, fomentar su progreso y mantener “incólumes la libertad i la iniciativa individual, bases las dos fundamentales para el progreso de la mas alta personalidad social, el Estado” (p. 41). Igualmente, identificó las materias exclusivas de la Administración (administración fiscal,

policía, fuerzas armadas), las que comparten la Administración y los privados (asistencia pública, instrucción, vías y medios de comunicación, obras públicas), y aquellas exclusivamente a cargo de los privados (industria) (Pantoja, 2009: 99). En síntesis, propiciaba una visión pasiva de la administración, en abierta contraposición a Letelier (1894, 1980), quien consideraba que la acción del Estado era deseable para alcanzar el progreso y satisfacer las necesidades de la sociedad.

Otro de los temas abordados por Amunátegui Rivera fue el de las cualidades y forma de contratación de los empleados públicos. En su opinión, los agentes debían contar con conocimiento de derecho administrativo para realizar una gestión “fructífera i bien dirigida” (1907: 43). Además, creía que los funcionarios debían contar con una “preparación teórica i práctica”, para hacer frente a la ausencia de codificación administrativa en una serie de materias (p. 47).

Respecto a las contrataciones, consideraba que 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. 96-97). 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. 92-95).

Hacia 1892, en medio de la conformación de una comisión parlamentaria que propondría una reorganización administrativa para el país⁴, José Domingo Rivera Amunátegui 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).

Amunátegui 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 empleos⁵, 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

⁴ 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).

⁵ Amunátegui 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).

de estas personas, decía, se había originado por la falta de requisitos para ingresar a la administración (pp. 71-74).

Además, consideraba que en Chile debían proveerse empleos a través de la calificación de los interesados, incluso aunque que 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).

El pensamiento de Amunátegui Rivera se funda en la visión decimonónica de un Estado que debe respetar y no inmiscuirse en la esfera privada, nociones también presentes en Prado y Pérez de Arce. Sus discrepancias con Letelier dan cuenta de una tensión propia de una época de transición en la acción administrativa. En efecto, durante las primeras décadas del siglo XX, la administración pública chilena vivió un silencioso pero constante avance hacia una mayor intervención estatal. Ella ya se aprecia con claridad en la década de 1920.

ARMANDO QUEZADA ACHARÁN: REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y PERSONAL ADMINISTRATIVO

La vida de Armando Quezada Acharán es muy similar a la de Pérez de Arce y Letelier: un joven provinciano que pudo surgir y ocupar importantes cargos públicos gracias a sus méritos. Lamentablemente, hasta ahora no se cuentan con un estudio de su vida y obra, salvo algunos datos entregados por el proyecto de Historia Política de la Biblioteca del Congreso Nacional (historiapolitica.bcn.cl). Gracias a esta iniciativa, se sabe que Quezada Acharán nació en Los Ángeles en 1873. Comenzó a trabajar en el Ministerio de Hacienda en 1888, y en 1893 recibió el título de abogado. En 1901 obtuvo un nombramiento como profesor de la cátedra de Economía Política de la carrera de Derecho en la Universidad de Chile, institución de la que fue Rector entre 1929 y 1930. Entre 1909 y 1918 fue Diputado por Santiago, en representación del Partido Radical. Desde 1918 y hasta 1924, fue Senador. Igualmente, fue Ministro de Hacienda en dos ocasiones (en 1916 y 1917). En noviembre de 1918 fue nombrado Ministro del Interior, sirviendo ese cargo hasta abril de 1919. Falleció en 1936.

Respecto a su producción académica, destacan dos artículos publicados en *Anales de la Universidad de Chile*, en los que se resume su pensamiento administrativo: “La Reorganización Administrativa en Chile” (1893) y “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” (1903). El primero de ellos, publicado en momentos que el Congreso había creado una comisión para reformar la administración pública en su conjunto. 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 botin 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” (p. 299). Quezada consideraba 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). 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 (pp. 300-301).

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...”⁶ (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 mero requisito formal (pp. 302-303). 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. 303-304).

Diez años después, Quezada publicó su segundo trabajo, en el que intentó determinar las competencias con las que debían contar los empleados públicos. En su opinión, éstas podían 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 (1903: 529-530).

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

⁶ 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: 74).

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

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” (1893: 299). 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 (1903: 535)⁷.

Los escritos de Quezada Acharán abordaron uno de los principales tópicos de discusión en la época: cómo se contratan los empleados públicos. Aunque en el momento que se publicaron estos textos lo que predominaba era un tipo de nombramiento fundado en razones políticas, sus ideas avanzaron en línea con los ideales burocráticos weberianos del mérito y la instalación de una carrera administrativa. A partir de la década de 1920, estas ideas ganarán terreno.

CONCLUSIONES

Este capítulo ha entregado una mirada general del pensamiento administrativo de cinco autores chilenos de la segunda mitad del siglo XIX. En ellos se identifican tres vertientes. Una primera, proveniente del derecho administrativo y en la que se pueden identificar los trabajos de Prado y Amunátegui Rivera, es la más tradicional y la que ha logrado mantenerse vigente a lo largo del tiempo. La producción de tratados continuó en el siglo XX y perdura hasta el día de hoy (para un recuento de esta tradición académica, véase Pantoja, 2009). Una segunda vertiente es práctica. Ello implica, por una parte, la presencia de autores con gran experiencia en la práctica administrativa, como Pérez de Arce, y por otra la producción de trabajos centrados en problemas contemporáneos en la marcha administrativa. Un buen ejemplo de esto son los trabajos de Quezada Acharán sobre los empleados públicos. La última vertiente es una propiamente administrativa y corresponde al trabajo de Valentín Letelier, quien consideró a la administración pública como una actividad social que debía ser explicada de forma científica. Tras Letelier, esta corriente no perduró. Durante el siglo XX pocos trabajos chilenos avanzaron en esta línea, quizás con la excepción de *Elementos de Ciencia de la Administración Pública*, publicado por Aníbal Bascuñán Valdés en 1963 (véase Guerrero, 2012).

⁷ En este artículo reconoce como ejemplos de aceptación del nombramiento calificado, además de Alemania, a Italia, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos.

Otro aspecto a destacar en el pensamiento administrativo chileno es su transición desde la copia de ideas extranjeras, como en el caso de Prado, a esfuerzos por desarrollar un pensamiento propio. Por una parte, se cuenta con el caso de Letelier, quien intentó desarrollar explicaciones propias en el ámbito teórico. Destaca su espíritu crítico con la literatura europea, su capacidad por dar respuestas a cuestiones relevantes para el estudio de la administración pública y su audacia para identificar temas novedosos, como el de los orígenes de la administración pública. Por otro lado, se encuentran casos como el de Quezada Acharán, quien intentó dar respuestas académicas a problemas administrativos de la época.

En la introducción se indicó que este capítulo busca incentivar un replanteo en la forma en que se enseña teoría de la administración pública en Chile. La pregunta, entonces, es: ¿cuál es la utilidad de estudiar a estos autores en la formación de administradores públicos? Al menos dos respuestas pueden esbozarse. La primera, es que la presentación de autores que escribieron en diferentes momentos históricos permite entender de mejor forma que las nociones de administración pública están ancladas en contextos históricos específicos. Si bien esto se puede realizar con trabajos extranjeros –por ejemplo Raadschelders (2011) analiza el contexto de conceptos como razón de Estado, Estado de Derecho, Estado administrativo– al utilizar textos anclados en períodos históricos nacionales el aprendizaje se puede orientar de mejor forma al contexto que enfrentarán los estudiantes una vez que se conviertan en profesionales. En segundo lugar, el estudio de estos autores podría permitir orientar mejor la discusión de los contenidos del curso hacia el análisis de problemas nacionales. Los artículos de Quezada Acharán (1893, 1903) pueden ser una útil herramienta para incentivar a los estudiantes a preguntarse cuáles son los problemas actuales de la marcha administrativa chilena, identificar ejemplos internacionales en la materia, y proponer soluciones a partir de ello.

En ningún caso se propone abandonar el estudio de autores clásicos de tradición europea o norteamericana, pero sí parece conveniente incorporar a la enseñanza a autores chilenos y latinoamericanos. Ello es relevante si se considera que la administración pública, tanto como campo de estudio como actividad social, está fuertemente influida por el tiempo y las especificidades nacionales (Raadschelders, 2015).

REFERENCIAS

- Amunátegui Rivera, D. 1892. *Algunas Observaciones sobre la Reorganización Administrativa*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- 1894. *Administración Política i Derecho Administrativo. Estudios*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- 1907. *Tratado Jeneral de Derecho Administrativo*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.
- Barría, D. 2009. En Busca del Mérito: La Discusión Académica en torno a los Empleados Públicos en Chile, 1884-1920. *Estudos Ibero-Americanos* 35 (2): 148-165.

- 2012. Estudio Introductorio. En *Valentín Letelier: Estudios sobre Política, Gobierno y Administración Pública*, compilado por Araya, E. y D. Barría, pp.XXXI-LXXI. Santiago: Editorial Universitaria.
- 2013. *La Autonomía Estatal y la Clase Dominante en el Siglo XIX Chileno: La Guerra Civil de 1891*. Tesis (Doctorado), Instituto de Historia, Universidad de Leiden, Países Bajos.
- 2015a. Rasgos Burocráticos en las Reformas Administrativas en el Chile de la década de 1880. *Historia Crítica* 56: 61-84.
- 2015b. Contexto Histórico de la Obra de Hermógenes Pérez de Arce. En *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*, por Pérez de Arce, H., pp. XIX-XLII. México: INAP-Colegio de Administradores Públicos de Chile.
- Brunner, J.J. 1988. *El Caso de la Sociología en Chile. Formación de una Disciplina*. Santiago: FLACSO.
- Chile. 1892. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Galdames, L. 1937. *Valentín Letelier y su Obra*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Guerrero, O. 1986a. *La Teoría de la Administración Pública*. México: Harper and Row Latinoamérica.
- 1986b. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México: Fontamara.
- 2015a. Los Grandes Maestros de la Administración Pública. Justi, Stein, Bonnin y González. *Revista de Gestión Pública* IV (1): 5-24.
- 2015b. Estudio Introductorio. En *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*, por Pérez de Arce, H., pp. XLIII-LXXIV. México: INAP-Colegio de Administradores Públicos de Chile.
- Letelier, V. 1886. *De la Ciencia Política en Chile*. Santiago: Imprenta Gutemberg.
- 1889. *De La Enseñanza del Derecho Administrativo. Lección de Apertura del Curso en la Universidad Nacional*. Santiago: La Libertad Electoral.
- 1894. La Ciencia del Derecho Administrativo. *Anales de la Universidad de Chile* LXXXV: 845-862.
- 1896. Teoría Jeneral de la Administración Pública. *Anales de la Universidad de Chile* XCIV: 547-566.
- 1917. *Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales. Introducción al Estudio del Derecho Público*. Buenos Aires: Cabaut y Compañía.
- 1980. Ellos y Nosotros, o sea los Liberales y los Autoritarios. En *Pensamiento Positivista Latinoamericano. Vol. II*, compilado por Zea, L., pp. 357-377. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Marín, S. 1931. *Don Hermógenes Pérez de Arce 1845-1902*. Santiago: Balcells & Co.
- Martín, S. 2013. Liberalismo e Historia en el Derecho Político. Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1893). *Teoría y Realidad Constitucional* 31: 643-668.
- Mergeldberg, K. 1961. Lorenz Von Stein and his Contribution to Historical Sociology. *Journal of the History of Ideas* 22 (2). 267-274.
- Overeem, P. 2005. The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administration. *Administrative Theory & Praxis* 27 (2): 311-329.

- 2006. In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara. *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 140-147.
- 2012. *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*. Boca Raton: CRC Press.
- Overeem, P. y M. Rutgers. 2003. Three Roads to Politics and Administration: Ideational Foundations of the Politics/Administration Dichotomy. En *Retracing Public Administration*, editado por Rutgers, M., pp. 161-184. Amsterdam: Elsevier.
- Pantoja, R. 2009. La Doctrina Chilena de Derecho Administrativo y su Contexto Jurídico Político. En *Derecho Administrativo, 150 Años de Doctrina*, coordinado por Pantoja, R., pp. 57-156. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Pérez de Arce, H. 1884. *El Administrador Público o sea Estudios sobre Principios Jenerales*. Santiago: Imprenta Victoria.
- Quezada, A. 1893. La Reorganización Administrativa en Chile. *Anales de la Universidad de Chile*, LXXXIV: 291-305.
- 1903. Conveniencia de Exijir 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* CXIII: 527-539.
- Raadschelders, J.C.N. 2011. *Public Adminsitration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- 2015. The Epistemological Status of the Study of Public Administration: Its Intellectual Identity as Scholarship and Science. Ponencia presentada en el VIII Congreso Chileno de Administración Pública, 4-6 de noviembre, Rancagua, Chile.
- Ruiz, A. 2008. Los 120 Años de Cátedra de Derecho Administrativo y la Huella Imborrable de don Valentín Letelier. En *Derecho Administrativo. 120 Años de Cátedra*, editado por Pantoja, R., pp. 13-56. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- 2009. El Nacimiento de la Doctrina Chilena de Derecho Administrativo en la Obra de Don Santiago Prado Bustamante. En *Derecho Administrativo, 150 Años de Doctrina*, coordinado por Pantoja, R., pp. 17-55. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Rutgers, M. 1997. Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective. *Administration & Society* 29 (3): 276-300.
- 2001. Splitting the Universe. On the Relevance of Dichotomies for the Study of Public Administration. *Administration & Society* 33 (1): 3-20.
- 2003. Tracing the Idea of Public Administration: Towards a Renaissance of Public Administration? En *Retracing Public Administration*, editado por Rutgers, M., pp. 1-36. Amsterdam: Elsevier.
- Serrano, S. 1993. *Universidad y Nación*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Silva, P. 2008. *In the Name of Reason. Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Singelmann, J. y P. Singelmann. 1986. Lorenz von Stein and the Paradigmatic Bifurcation of Social Theory in the Nineteenth Century. *The British Journal of Sociology* 37 (3). 431-452.

- Spencer, H. 1974. *The Evolution of Society. Selections from Herbert Spencer's Principles of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Svara, J. 1998. The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review* 58 (1): 51-58.
- 2001a. Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Administration & Society* 30 (6): 676-705.
- 2001b. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review* 61 (2): 176-183.
- 2006. Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 121-139.
- Waldo, D. 1964. *El Estudio de la Administración Pública*. México: Aguilar.
- Weber, M. 1992. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Woll, A. 1976. Positivism and History in Nineteenth-Century Chile: José Victorino Lastarria and Valentín Letelier. *Journal of the History of Ideas* 37 (3): 493-506.
- Yañez, J. C. 2003. *Estado, Consenso y Crisis Social. El Espacio Público en Chile 1900-1920*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.