
RESUMEN

Este artículo estudia el proceso de diseño y conformación del ordenamiento administrativo del Estado chileno desde la perspectiva territorial en el período comprendido entre 1818 y 1887. A partir de la legislación, los presupuestos y las memorias de las autoridades del período, el artículo analiza la conformación e innovación de las estructuras administrativas territoriales. Se concluye que las condicionantes políticas, económicas y administrativas del país cimentaron la conformación de un modelo de organización que no rescató las particularidades provinciales primando la idea de oligarquía de un centro con amplios poderes.

Palabras clave:

Administración pública - Organización Política-administrativa - Territorio - Estado siglo XIX.

ABSTRACT

This article analyses the process of administrative and territorial organization in Chile from 1818 to 1887. Through the analysis of official documents, such as presidential statements, ministerial reports and budgets as well as legislative debates it explores the design and evolution of regional administrative structures. It concludes that political constraints, a conservative political and economic administration did give shape to the country, but did not give answers to regional power groups thus confirming the rule of a center with almost unlimited power.

Keywords:

Public Administration - Political-administrative Organization - Territory - State XIX century.

REVISIÓN DE LAS ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS TERRITORIALES EN EL CHILE DEL SIGLO XIX

Karina Arias Yurisch (*)¹

INTRODUCCIÓN

La conformación de la organización administrativa del Estado chileno durante el siglo XIX no fue un proceso rápido, ni resuelto, sino más bien se presentó distorsionado por tensiones territoriales en la distribución del poder político y administrativo, a partir de lo cual logran visualizarse tres momentos determinantes. El primero de ellos, comprendido entre 1818 a 1833, se verifica como una etapa de ensayos e improvisaciones en la política de organización del Estado en su nivel territorial.

Este período marcado por el proceso de emancipación, estuvo determinado por la progresiva expulsión de los españoles del país y, con esto, por la fuga del capital intelectual en la administración de los asuntos públicos lo que provocó cierto grado de desorden administrativo, pero que a la vez permitió la entrada de variadas propuestas a partir de una provisión de ideas desde los distintos territorios idearios.

(*) Licenciada en Administración Pública. Magíster © en Gestión Cultural, Universidad de Chile. Académica del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

Artículo recibido el 10 de marzo de 2010. Aceptado por el Comité Editorial el 20 de abril de 2010.

Correo electrónico: karina.arias@usach.cl

¹ Teléfono: 02 718 0872. Santiago, Chile.

Pese a la variedad de propuestas de organización, existió consenso respecto de la división territorial, la cual estaba parcialmente pactada en tres grandes territorios cuya demarcación proviene del sistema colonial de intendencias del siglo XVIII. Las tres unidades territoriales correspondían a los tres polos urbanos del país caracterizados por el importante porcentaje de densidad poblacional y por su relevancia económica o militar: Santiago, Coquimbo y Concepción, a partir de los cuales se gestaron subdivisiones con distintas denominaciones y variaciones en sus límites. Esta división se mantendría prácticamente sin alteraciones hasta 1826 a pesar de la serie de reglamentos y proyectos constitucionales que se visualizan en el período.

La problemática subyacente a resolver en los primeros años no se planteaba, por tanto, en términos de división y delimitación territorial, sino más bien las discusiones estaban referidas a la forma en que se organizaría la estructura del Estado con presencia en los territorios y a la distribución de poder político en cuanto a la provisión de autoridades que dieran regularidad a la acción estatal. El debate que se fue construyendo determinó dos niveles de organización fundamental, los gobernadores o intendentes y los cabildos o municipalidades, unidades sobre las cuales se gestaron distintas propuestas respecto del poder de sus autoridades y de las atribuciones y funciones que debían llevar a cabo.

Un segundo momento relevante se visualiza a partir de la década de 1830, específicamente con la constitución del régimen portaliano, donde se imprime una dirección distinta a la organización política-administrativa del Estado chileno que significó la estricta cimentación del centro político materializado en el eje Santiago-Valparaíso. La definición de unidades político-administrativas repartidas en el resto del territorio nacional, concertó la idea de unidades catalogadas como agentes naturales del centro político desde la lógica de la desconcentración en oposición a la transferencia de poder a organismos territoriales respaldados en razón de la descentralización.

Se modeló así una “estricta cadena de comandos” bajo un sistema complejo de escalonado administrativo altamente centralista estructurado en torno al poder radicado en el Presidente, jefe supremo de la nación, bajo el ideario de orden y la estabilidad². En los años que siguieron, el diseño de la organización política administrativa logró su perfeccionamiento a partir de la ley de régimen interior de 1844, de la ley de municipalidades de 1854 y de las disposiciones que reglaron el funcionamiento administrativo de intendencias, gobernaciones y municipalidades.

A partir de 1860 se presentó una tercera fase de reorganización territorial que estuvo caracterizada por la aparición de situaciones conflictivas que desafiaron el control político efectivo del núcleo gubernamental en su extensión territorial, y que

² Pantoja Bauza, R., **La Organización Administrativa del Estado**. Editorial Jurídica, Santiago, 2004, p. 34.

venían incubándose para presionar a las autoridades a reformar la organización estatal. Las presiones se ordenaron en función de la incorporación de los territorios de Tacna, Arica, Tarapacá y Antofagasta en el norte, como consecuencia de la Guerra del Pacífico, y de la reorganización de los territorios en el sur, con la creación de los departamentos de Bío-Bío, Arauco y Cautín. Por otra parte, los territorios ya organizados bajo el sistema centralista fueron estableciendo reivindicaciones que adquirieron un carácter provincial hacia un centro “en gran medida impermeable a sus presiones políticas”³.

En este contexto la respuesta del Estado se materializó en reformas a la división política y administrativa existente a través de la creación de nuevos departamentos y la organización de los nuevos territorios de dominio nacional⁴, y las reformas legislativas de 1885 y 1887, que incluían modificaciones en el funcionamiento de las unidades administrativas.

Este trabajo estudia la conformación de las estructuras administrativas territoriales en el marco de las modificaciones en la organización política y administrativa del Estado chileno en los tres momentos presentados. En lo específico, intenta analizar los elementos de cambio y continuidad en el diseño de la estructura estatal a partir del par distribución-concentración de poder político y administrativo en el período que versa entre 1818 y 1887.

DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ADMINISTRATIVO, DESDE LA HORIZONTALIDAD A LA VERTICALIDAD

Los antecedentes registrados desde 1811 sobre las juntas de cabildos abiertos, las juntas provinciales y la conformación territorial del Senado representativo, serían fundamentales para la configuración del imaginario referido a la forma que debía adquirir la organización del país en la construcción de la República.

La tradición política de organización comunal relacionada con la institución cívica de origen española, el cabildo, marcó las primeras voces y tensiones. Los territorios que registraron grados de organización, como Santiago, Valparaíso, Coquimbo y Concepción “argumentaron sus problemas en el marco de una institución cívica tradicional, lo que les permitió ser reconocidos como pueblos en el sentido comunal del término”⁵. Los cabildos se constituyeron en centros resolutivos

³ Valenzuela, S. J., **Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile**. Ediciones IDES, Buenos Aires, 1985. p. 44.

⁴ La zona que incorporó mayores reformas fue la central, que subdividió su territorio adicionando la provincia de Curicó en 1865, de Linares en 1873 y de O’Higgins en 1883. En el norte y sur del país, las nuevas divisiones que aparecían en el período correspondieron mayoritariamente a la incorporación de los territorios de Tacna, Tarapacá y Antofagasta por el norte en 1884 y 1888; y en el sur la reorganización de la Araucanía con la creación de la provincia del Bío Bío y Arauco en 1875 y de Malleco y Cautín en 1887.

⁵ Para la profundización de estas ideas revisar: Salazar, Gabriel. **Construcción de Estado en Chile (1800 - 1837). Democracia de los «pueblos», militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico**. Editorial Sudamericana, Santiago, 2006.

descentralizados, a partir de los cuales las decisiones provenían desde las autoridades locales designadas por la comunidad y fluían hacia un centro administrativo con voz nacional.

El proyecto de constitución de 1813 sancionó la indivisibilidad de la República de Chile e innovó la estructura administrativa al determinar una serie de unidades que organizarían el territorio, ellas fueron los departamentos, delegaciones, prefecturas y comunidades. En las últimas quedó radicada la funcionalidad de los cabildos, los cuales se hicieron cargo, en conjunto con las Juntas Cívicas Auxiliadoras, de apoyar al gobierno a nivel territorial⁶.

En el marco de la reconfiguración posproyecto de reconquista española, las líneas de ordenamiento de 1818 determinaron la instalación de figuras como los Gobernadores Intendentes elegidos por las villas y ciudades del Estado respondiendo a la división provincial. Adicionalmente, se determinó la creación de tres figuras de Gobernadores militares en Valparaíso, Talcahuano y Valdivia elegidos por el Director Supremo con el objeto de la preservación del orden y seguridad nacional. Paralelamente, el texto constitucional de 1818 asentó una capital para la provincia de Santiago, la cual se erigió como centro político-administrativo de la provincia y de la nación. Para las otras dos provincias las ciudades capitales se entendieron desde un acuerdo tácito y no formal.

En el marco de la acción de O'Higgins, la propuesta de 1822 de ordenamiento del país determinó la centralización en la elección de autoridades a partir de la figura del Presidente y una marcada orientación a las funciones de gobierno político y militar. La concentración de decisiones en torno al Director Supremo, la definición de una Constitución que validaba un marcado desequilibrio a favor de la capital y la crisis económica derivada de la emancipación, alentó los descontentos de los territorios que demandaban participación en el proceso de construcción del Estado chileno.

Las provincias de Coquimbo y Concepción plantearon sus reivindicaciones económicas y políticas al gobierno central, aludiendo al problema de centralización mantenido por O'Higgins, pretendiendo una distribución más equitativa de las entradas del Fisco. A partir de estas tensiones irresueltas por el centro, se produce el retiro de los congresistas de Concepción y Coquimbo, y la organización de aquellos en asambleas locales que se mantendrían hasta la solución del conflicto.

El período se caracterizó por el predominio de los gobiernos locales y la lucha contra el centralismo de Santiago, bajo la consigna de igualdad de los pueblos resaltando su capacidad de velar por su propio bienestar.

⁶ Artículo N° 3, Ley de 1813 sobre Juntas Cívicas Auxiliadoras.

El peso de la voz provincial, quedó materializado en el Acta de la Unión de 1823 cuyo objetivo fue restablecer la unidad nacional a partir de la equidad territorial logrando la instauración de un ordenamiento institucional de la República. El reglamento que surgió a partir del acta pactó la división del territorio en seis departamentos, delegaciones y distritos, y el establecimiento de los límites de éstos, y determinó una forma de discusión con importante participación territorial respecto de cómo dividir y administrar el territorio. La inclusión de la opinión provincial estuvo referida a la participación por asambleas provinciales constituidas a lo largo de todo el territorio.

En este marco de divagación y discusión, surgió el ideario liberal de carácter federalista, encarnado por José Miguel Infante. En esta línea de debate se verificaron propuestas legislativas que enaltecían figuras territoriales de elección popular; la creación de las asambleas provinciales, y el Proyecto Constitucional de 1826 de Organización Federal que establecía que la República de Chile se constituiría por un sistema federal. Pese a la intensidad de estas ideas, con el texto constitucional de 1828 se rechaza todo intento de federalismo, desvaneciéndose la idea con la misma rapidez con la que había surgido⁷.

Bajo el decreto del 31 de enero de 1826 se dividió el territorio en ocho provincias, que incluía el territorio de Chiloé. Dicha división ha sido reconocida como la primera división política administrativa de Chile, que requirió de tres años de ardua discusión política⁸. Bajo este marco normativo, la división política administrativa del país tomó como referente el modelo francés de organización. El eje central de este modelo era materializar un mayor fraccionamiento del territorio, creando unidades más pequeñas, con el fin de administrar mejor el espacio. Los criterios de división considerados debían asegurar los principios de igualdad y democracia, abolición de los privilegios de algunas provincias y representación igualitaria en el sistema político y administrativo.

Las sucesiones de gobernantes que acompañaron los siguientes años, determinaron el escenario de inestabilidad caracterizado por las tensiones desde los centros políticos del norte, centro y sur, todo lo cual fue incubando una marcada polarización de liberales y conservadores que derivó en el conflicto civil representado en la Batalla de Lircay. El término de la guerra aseguró el triunfo del régimen conservador y la configuración de una nueva organización política y administrativa del país.

Con la ascensión al poder de los conservadores y la Constitución de 1833

⁷ Donoso, R., **Las ideas políticas en Chile**. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, p. 77.

⁸ Ver Sanhueza, María Carolina. «La primera división política-administrativa de Chile, 1811-1826», Historia N° 41, Vol II, Santiago Chile, 2008.

desaparecen las instancias con poder resolutorio en los territorios y se cristaliza la estructura política y administrativa del país, que modeló un escalonado administrativo, representado por una estricta cadena de comandos en donde cada provincia estaba gobernada por un Intendente, cada departamento por un Gobernador y cada subdelegación por un delegado, títulos heredados del período colonial⁹. A cada una de estas figuras la ley de 1844 le asignó un conjunto de tareas que se replicaban a cada nivel y en el cual eran responsables por su ejecución en su jurisdicción, cuyo propósito era facilitar la acción del poder ejecutivo en toda su extensión territorial.

En el escalafón más bajo de la jerarquía quedaría ubicada la municipalidad. El sistema contempló una matriz funcional amplia manteniendo su labor tradicional en el adelantamiento de la población, pero con una autoridad insignificante, pues los intendentes y gobernadores tenían poderes absolutos de veto sobre ellos. Así el carácter de las municipalidades se acotó a uno netamente administrativo: la atención correcta de los servicios locales.

Los ideólogos del modelo centralista de organización entendieron que una organización centralizada del Estado permitiría instalar una doctrina política del orden y lograría hacer eficiente a la maquinaria administrativa¹⁰. Este diseño administrativo se mantendría durante los siguientes años de vida institucional del país pese a los conflictos que se presentaron a fines de la década de los cincuenta.

Las revueltas de 1851 y 1859 representaron reivindicaciones que se organizaron desde los territorios del norte, en Coquimbo, y del Sur, en Concepción, que demandaron una reorganización del poder político y administrativo, con tal de ver satisfechas sus demandas particulares. Pese a la notoriedad del conflicto, la organización administrativa territorial no presentó modificaciones desde su estructuración sino más bien se presentaron cambios en la distribución de funciones entre niveles intermedios, manteniéndose la idea de una línea jerárquica dependiente del Presidente y materializada en la capital. En este período "el regionalismo ciertamente existió, tanto en el norte como en el sur, al nivel de generar resentimiento y quejas"¹¹, sin embargo, este no logró consolidarse como un programa político coherente en tanto que las demandas territoriales tuvieron que ver más con la redistribución del poder político concentrado en la capital del país que con reivindicaciones propias de los territorios¹².

⁹ Collier, S., Chile. **La construcción de una República 1830-1865, políticas e ideas**. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2º Edición, Santiago, 2008, p. 60.

¹⁰ Pantoja, R., Op. cit. p. 12.

¹¹ Collier, S., Op. cit. p. 171.

¹² Valenzuela, S. J., Op. cit. p. 44.

FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES TERRITORIALES

Funciones y atribuciones de las unidades territoriales

Las funciones delegadas a las unidades territoriales están concentradas en las tareas de bienestar, seguridad y orden público. Matriz de funciones que van complejizándose en las disposiciones legales que suceden en el correr de las décadas, de las cuales la más relevante es la ley de régimen interior de 1844. El Ministro de Interior Ramón Luis Irarrázaval¹³ en 1841 expresaba que la ley de régimen interior era una de las

leyes de una importancia vital cuya falta se hace cada día mas sensible (...) el gobierno ha procurado llenar el inmenso vacio que deja la falta de aquella lei con providencias parciales, dando a los funcionarios del orden ejecutivo instrucciones oportunas al espedito i legal ejercicio de su autoridad” entendienddo que “contra los inconvenientes que ofrece el estado actual de nuestro rejimen interior, luchara con poco fruto el gobierno hasta que no se arregle mejor este ramo.

En este mismo sentido en 1842 Ramón Rengifo¹⁴ señala respecto a la necesidad de una ley de régimen interior que:

Determinándose por ella con precisión las atribuciones i deberes de los funcionarios públicos subalternos, i causas que únicamente pueden servir de escusa para el desempeño de cargos consejiles, puesto que recayendo estos cargos en personas idóneas podrá establecerse en toda la republica aquel orden regular que consiste en la unidad de la acción gubernativa por medio de los resortes que siendo auxiliares, a la manera que obran los de una combinación mecánica, simultáneamente reciben i dan impulso al movimiento. Cuando hayamos conseguido el beneficio del establecimiento del orden, podremos lisonjearnos de que las garantías del habitante de la miserable aldea no sean apreciadas en menos que las del vecino de la opulenta capital.

A partir de este cuerpo legislativo, se dirime que de todos los niveles administrativos que organizan la nación, el responsable directo del territorio ante el Presidente es el Intendente, al cual encarga velar por el orden público, la seguridad de individuos y propiedades, la administración de la justicia, la recaudación e inversión de los impuestos y rentas públicas, la vigilancia de la labor de los establecimientos y oficinas públicas, la policía, la conducta de funcionarios, la observancia de la Constitución y el cuidado de las Municipalidades.

En el segundo nivel, registrado ya en la legislación del año 1818 y 1823, se erige una autoridad territorial cuya acción compromete un área jurisdiccional más reducida, la de los gobernadores. La premisa de fondo en la creación de dichos cargos,

¹³ Memoria de Ministro de Estado del Departamento del Interior, Año 1841.

¹⁴ Memoria de Ministro de Estado del Departamento del Interior, Año 1842.

se relaciona con un control mayor sobre los territorios y una mayor presencia estatal, ya que réplica las atribuciones entregadas al primer nivel y establece un control directo de las Municipalidades, al entenderse al Gobernador como Presidente de esta institución local. Paralelamente se establece la figura de los subdelegados, prefectos e inspectores cuyas labores se relacionan con los objetivos de supervisión y fiscalización desde un nivel asesor e intermedio en este escalonado administrativo.

En 1885 se introduce una reorganización funcional en los niveles administrativos con la promulgación de una nueva ley de régimen interior que entrega la responsabilidad de los actos de las autoridades territoriales al intendente, como representante del Presidente, y determinó una labor de comandancia general de armas al intendente y gobernador fundamentado en la búsqueda de la seguridad interior.

A nivel local, se mantiene durante el período la institución de organización comunal, que se transforma desde los cabildos, concebida como organización civil, a las municipalidades, como organización estatal. En los primeros años de conformación del Estado, a las autoridades locales de elección popular, se les asignó un papel protagónico en el adelantamiento de la población, que implicó su intervención en temas de educación, industria, salud y seguridad, para lo cual debían establecer el régimen de contribuciones que les permitirían llevar a cabo dicha misión. A 1828 se crea la figura del Gobernador local, quien representa la cabeza y dirección de la Municipalidad y que estaría en directa relación con las asambleas provinciales.

No fue hasta 1854 que se definió con mayor precisión la organización de las municipalidades, dejándolas bajo la tutela del Gobernador y determinando la figura de Alcalde y Procurador. En este marco legal la autoridad municipal fue reducida, “cualquier reglamento local de carácter serio tenía que ser remitido al Presidente y al Consejo de Estado”¹⁵. Las funciones generales de la Municipalidad se centraron en la promoción del adelantamiento de la localidad: en los ámbitos de la educación, beneficencia pública, agricultura, industria y comercio y obras públicas; en la promoción servicio administrativo local, la policía administrativa, la inspección superior sobre la administración de las propiedades y renta y la recaudación de las contribuciones. En este contexto, el Alcalde cumpliría la función de Jefe de policía local y el Procurador de representante intereses locales.

La Ley de Municipalidades de 1887 separó las funciones locales de las generales, asignó al primer alcalde atribuciones privativas de algunos servicios quitándoselas al gobernador, aun cuando éste siguió siendo el presidente de la municipalidad. Expresamente se determinaba que “la municipalidad funcionara bajo la presidencia del gobernador o subdelegado respectivo (...) El gobernador o subdelegado podrá

¹⁵ Collier, S., Op. cit. p. 60.

tomar parte de la municipalidad pero no votar”¹⁶. Con esta iniciativa se entregó amplias atribuciones a los entes municipales, al establecer su responsabilidad directa de todas las ramas atinentes al desarrollo global comunal, sin embargo, el aumento los deberes administrativos no tuvo como complemento un mayor poder administrativo efectivo. Responsabilidades maximizadas pero sin libertad para concebir ni dinero para ejecutar. El financiamiento de las municipalidades se encontraba determinado por su capacidad para recaudar contribuciones aprobadas por ley y éstas siempre fueron escasas. Ramón Luis Irarrázaval¹⁷ señala al 1843:

tengo que lamentar la miseria de las entradas con que anualmente cuenta en la actualidad la mayor parte de nuestras municipalidades i la absoluta falta de fondos de otras...

Las contribuciones debían ser aprobadas por el poder legislativo a propuesta de la municipalidad, lo cual conllevó a un desequilibrio en los fondos municipales de las distintas unidades a lo largo del país, privilegiándose las que tenían mayor capacidad gubernamental o presencia y vinculación comercial¹⁸.

Dotaciones y personal de las unidades administrativas

La organización administrativa del Estado a lo largo del territorio que se fue consolidando tendió a delegar las acciones gubernamentales a cargos, unidades orgánicas titularizadas con específicas atribuciones para cumplir determinada actividad pública, sin incorporar la noción de organismos administrativos que comprendieran un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros para gestionar un área determinada¹⁹.

Esta lista de cargos representaría ‘la gran cañería del autoritarismo y de la disciplina administrativa’ extendida desde Presidente hasta los más remotos rincones del país²⁰. Las autoridades designadas, representaron la única imagen de Estado en el espacio y la ejecución de sus labores se identificaron con la presencia estatal.

En este modelo de organización se incubaría una ética funcionaria que se configuró en torno a principios ligados al orden, la superioridad jerárquica y la disciplina. Barros Arana²¹ señala:

¹⁶ Artículo N°16, Ley de Municipalidades de 12 septiembre de 1887.

¹⁷ Memorias de Ministro de Estado del Departamento del Interior, Año 1843.

¹⁸ Por ejemplo, para la Municipalidad de Valparaíso se aprobó un grupo de contribuciones relevantes en todo el período, en 1837 sobre los buques mercantes, 1843 sobre carruajes de uso público, 1852 sobre matadero y sobre los establecimientos de diversiones públicas, 1856 sobre carruajes, 1864 sobre matadero, lo que no se repitió con la misma intensidad para otras unidades municipales del país.

¹⁹ Pantoja, R., Op. cit. p. 28.

²⁰ Amunátegui Rivera, J., **Tratado General de Derecho Administrativo**, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1907, p. 81.

²¹ En: Barzelatto, Ana María.; Urzúa Valenzuela, Germán. **Diagnóstico de la Burocracia**. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1971.

Las comunicaciones del gobierno a las autoridades subalternas, y las órdenes que les impartía, tomaron un carácter firme e imperioso que exigía un pronto y exacto cumplimiento. Todo ello tendía a regularizar [el comportamiento de] la administración pública, haciéndola más eficaz y expedita, y tendía también a mantener una constante vigilancia para impedir todo conato de alteración del orden público, o para reprimirlo con mano vigorosa y sin contemplaciones de ningún género.

Respecto de las labores de apoyo administrativo, en el primer período aparece la figura de inspectores, alcaldes y regidores como funcionarios encargados de cuidar de la tranquilidad del barrio. A 1844, se determina la creación de las secretarías de intendencias que estuvieron encargadas de hacer cumplir las órdenes de los intendentes, con lo cual comienza a delinearse la burocracia regional. En 1885 se reformula la labor de las secretarías aumentando sus deberes referidos al orden y dirección de los asuntos administrativos de la oficina²². A partir de este año, se asigna a las gobernaciones un oficial de pluma para el apoyo de las labores administrativas del gobernador en los mismos temas que los secretarios de intendencia.

Pese a estas incorporaciones en las dotaciones que tenían como objetivo mejorar la capacidad administrativa de las unidades territoriales, subsistían tres problemáticas relevantes: por una parte, se evidencia la escasez de personal autorizado por ley para el desarrollo de la variedad de funciones a desarrollar por las unidades en el marco de una amplia extensión territorial a cargo de aquéllas; por otra, el problema de la insuficiencia de ingresos fiscales y por consiguiente, la falta de recursos para financiar un aumento de personal; y una tercera relacionada a la escasez de agentes idóneos y cualificados para las tareas más complejas de las unidades, todo lo cual restringía el accionar administrativo de estas estructuras. Esta última deficiencia se aprecia especialmente en la ausencia de personal calificado para ejecutar la tarea de recolección y análisis de datos estadísticos territoriales. Ramón Luis Irrázaval²³ enfatizaba en esta problemática al señalar que "...sin los preciosos datos que la estadística subministra y sin las personas que sepan organizarla, todas las disposiciones administrativas están expuestas a adolecer de vicios que las hagan perjudiciales o inobservables".

Estas carencias se replican a nivel local donde se logra visualizar un desequilibrio entre la amplitud de funciones municipales y el vacío legislativo respecto de la provisión de un cuerpo formalizado para llevarlas a cabo, pues no existió una planta de funcionarios autorizada para el desempeño de las funciones establecidas. En esta

²² La dirección de los negocios, redactar los decretos, las órdenes y la correspondencia oficial con arreglo a instrucciones, distribuir el trabajo de la oficina entre los empleados, velar por la conservación del archivo y cuidar los libros, asistir y hacer asistir a los empleados en los horarios que señale el intendente, estudiar cuestiones legales que el intendente le someta, autorizar decretos, órdenes y resoluciones emanadas del intendente y transcribir las que se dirijan a autoridades subalternas, llevar libros copiadore de todos los decretos, notas y resoluciones que emanen del intendente, dar aviso inmediato al presidente cuando el intendente no pueda hacerlo por caso de subrogancia urgente, hacer los gastos de escritorio llevando cuenta detallada que someterá mensualmente a la aprobación del intendente.

²³ Memoria de Ministro de Estado en el Departamento del Interior, Año 1844.

línea, se evidencia que a 1855 se encarga a la oficina de estadística dependiente de cada secretaría de intendencia realizar el primer documento de inventario o cuadro de funcionarios de las diferentes divisiones con tal de visualizar el aparato administrativo a nivel nacional, por lo que se infiere que previo a esta fecha no existe un conocimiento certero respecto de la dotación pública en los territorios.

Presupuestos de las estructuras territoriales²⁴

Respecto de la composición del gasto en el territorio, las leyes de presupuestos evidencian que el gasto corresponde mayoritariamente al pago de remuneración y gratificaciones para las autoridades provinciales²⁵, definiéndose un porcentaje muy reducido a gastos operacionales que comprenden gastos de escritorio, pago de casas para las autoridades y gastos para las visitas de Intendentes y Gobernadores por su jurisdicción. A estos años la noción de transferencias o inversión pública específica para el territorio se desarrolla de manera excepcional para casos de urgencia pública como fueron las epidemias y la construcción de vías de comunicación específica.

En 1847 se promulga la primera ley que determina las rentas de intendentes, gobernadores y oficiales de pluma, con la idea de mejorar los sistemas de selección de autoridades. Al respecto señala Ramón Luis Irrázabal²⁶ la necesidad de:

recompensar las tareas de los funcionarios del orden administrativo en las provincias i departamentos, de una manera adecuada a su importancia i proporcionada a su laboriosidad (...) no basta apelar al patriotismo de los individuos para exigirles los penosos servicios que demanda la administración del Estado, servicios que ellos no pueden prestar, sin mengua de su tranquilidad (...) tropieza el gobierno en la provisión de aquellos empleos i las dificultades que a menudo impiden la ejecución de sus providencias o las retardan, solo por causa del actual sistema que obliga a confiar en nada menos que la administración de los departamentos de la república a gobernadores indotados, a cuyos servicios espontáneos es necesario someterse siempre, por que no sería posible exigir de ellos la misma escrupulosidad i exactitud que puede exigirse de los empleados que paga la nación.

En esta ley se establece una renta fija realizando diferenciaciones según lugar de jurisdicción, donde los Intendentes de Santiago y Valparaíso tendrían una renta mayor que el resto de los territorios. La estratificación por territorio no sólo abarcó

²⁴ Los presupuestos que se consideran en este trabajo están acotados al período 1845 a 1885 correspondientes al Ministerio del Interior, y la restricción en el examen de los datos se debe a la disponibilidad de información oficial, principalmente en la primera etapa.

²⁵ Las remuneraciones evidenciadas en los presupuestos corresponden al pago de intendentes y secretarios y oficiales en las provincias hasta 1849, y a partir de ese año se suma el cargo de gobernador a las remuneraciones consideradas. En 1857 se considera un encargado de estadísticas y otros oficiales por provincias al presupuesto y, sólo desde 1885, se adiciona a la cuenta de gastos el sueldo de delegados para algunas provincias que antiguamente eran considerados cargos honoríficos no remunerados.

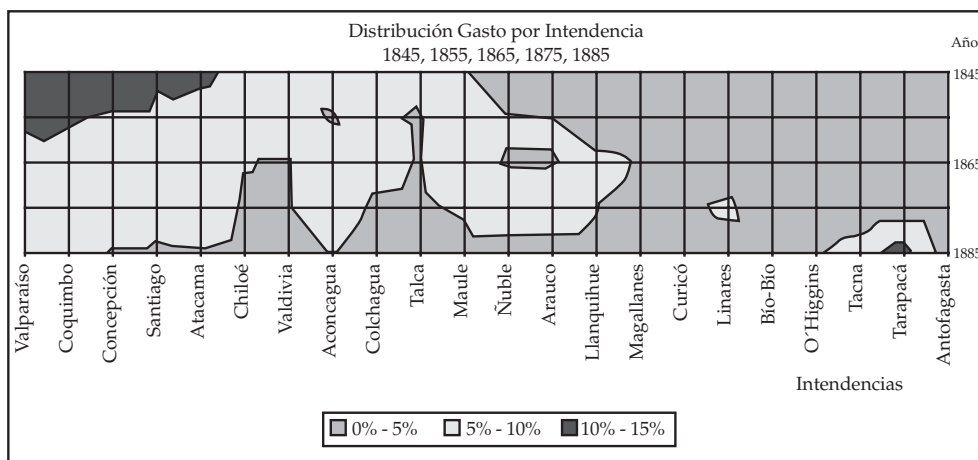
²⁶ Memoria del Ministro de Estado del Departamento del Interior, Año 1844.

el pago de autoridades gubernamentales sino también la remuneración del personal administrativo de apoyo y los gastos de escritorio. En 1855 se promulga una segunda ley que fija sueldos para intendentes y determina el pago de gratificaciones para las autoridades que ejercen su jurisdicción en los territorios de Atacama, Valparaíso y Coquimbo diferenciadas. Desde el punto de vista de la distribución del gasto se logra evidenciar diferencias importantes de territorios que tienen mayores privilegios, dado su peso político o económico y la complejidad de sus labores.

Respecto de la distribución de recursos entre las unidades ubicadas a lo largo del territorio, se verifica que los recursos se concentran en los grandes centros urbanos. La mayor concentración de dineros se movilizó desde Valparaíso a Atacama a partir de 1859, para luego en la década de los 80', concentrarse en el norte representado por Tarapacá, Tacna y Coquimbo, ciudades de importante peso económico en el país.

El gasto destinado a la estructura territorial va experimentando una distribución lenta y poco homogénea entre los territorios, donde las grandes capitales concentraron los recursos.

Figura 1. Distribución del Gasto del Ministerio del Interior por Intendencias en los años 1845, 1855, 1865, 1875 y 1885



Fuente: Elaboración propia

Respecto del porcentaje que representó el gasto asignado a las intendencias sobre el total del Ministerio del Interior (Figura 2), se verifica que en los años cercanos al 51 y, con mayor énfasis, al 59 se incrementan bruscamente los recursos asignados a los territorios, situación explicada, por una parte, por el desarrollo de las respuestas que el centro entregó a las revueltas de procedencia provincial, y por otra, por la incorporación de nuevos territorios al sur del país, Llanquihue y Magallanes.

Figura 2. Gráfico Participación del Gasto de Intendencias respecto del Presupuesto Total del Ministerio del Interior (1849-1885)



Fuente: Elaboración propia

A partir de 1865, el gasto destinado a la estructura administrativa territorial, comenzó a perder participación en el total de recursos asignados al Ministerio del Interior, a favor del financiamiento de los establecimientos públicos. Pese a la pérdida de participación de los recursos de Interior, a partir de 1869 se evidencia un crecimiento leve pero sostenido en el tiempo, donde nuevamente se refleja el salto que adquiere alrededor de los '60 y el decaimiento de los montos al final del período.

CONCLUSIONES

El proceso de construcción del Estado y su consecuente definición de organización en el territorio, no fue un proceso resuelto y racional. La precariedad estatal durante el período es crítica. La insuficiencia de recursos humanos capacitados, la falta recursos financieros, la inexistencia de sistemas de información oportunos y fiables respecto de los territorios y la falta de un sistema moderno de comunicaciones, fueron los principales obstáculos en la consolidación de la organización administrativa de un Estado en plena formación.

En los primeros años, la organización civil de los territorios fue determinando una discusión desde las provincias al centro y viceversa, en el marco de un diálogo no exento de roces y conflictos. Este período se caracterizó por el predominio de los gobiernos locales y la lucha contra el centralismo de Santiago, bajo el ideario de igualdad de los pueblos. El debate que se fue consolidando dio pie a diversas

propuestas que implicaron distintas fórmulas de centralización y descentralización, inclusive de corte federalista, sin que ninguna de ellas presentara una base consensual desde todos los sectores. La falta de consenso o amplitud de las propuestas respondió distintas situaciones y precariedades propias de un Estado en plena formación. La discusión quedó enmarcada, por lo que Valenzuela retrata como uno de los conflictos propios de un Estado en expansión: la falta de claridad en cuanto a las atribuciones de las distintas instituciones y la forma en que éstas deben ser organizadas desde un punto de vista político y administrativo.

Esta situación provocó la inestabilidad política necesaria para la imposición y justificación de un modelo de organización administrativa que velara por el orden y estabilidad y que incorporaría una fórmula centralizada para consolidar el Estado y acallar las voces de disidencia y discusión. Con la conformación de la Constitución de 1833 se consolida un régimen de administración interior basado en la autoridad ejecutiva central, que fluye desde su cúspide hasta la última municipalidad. Las autoridades territoriales representarían al Presidente, su voz y presencia, en cada territorio en un escalonado administrativo que se imponía hasta sobre la municipalidad.

En este marco la capital, Santiago, donde se ubica el Presidente pasó a extenderse como realidad territorial. Al absorber la voz provincial, al centro le quedaron pocos espacios para recoger la diversidad de demandas territoriales, por lo que debía responder con políticas homogéneas a todo el territorio, las cuales podían o no ajustarse a las necesidades de los comuneros y que, por tanto, podían o no provocar insatisfacción y, consecuentemente, oposición gubernamental.

Bajo el diagnóstico de un país con sistemas de comunicación e infraestructura escasamente desarrolladas e ineficientes, y de condiciones geográficas, sociales y económicas diversas, cabe preguntarse entonces ¿cómo lograría el centro satisfacer la diversidad de demandas de una comunidad nacional repartida dispersamente por el territorio? Al parecer lo que sucedió fue la imposición de una determinada forma estatal (unilateral) bajo la lógica de lo denominado por Salazar como ‘consenso operacional’ donde la ciudadanía regional tuvo nulos espacios formales de expresión y representación. “... la acción de Santiago ejercía su funesta influencia, haciéndola pesar sobre todo el resto de la República”²⁷.

Las demandas territoriales se expresaron fuera del marco institucional, como ocurrió en las revueltas del 51 y 59, donde las demandas regionalistas se materializaron en quejas y presiones para una mayor equidad territorial respecto de Santiago. Sin embargo, la respuesta estatal no significó cambios radicales, el sistema de régimen interior no sufrió grandes modificaciones y no se evalúan nuevos componentes al

²⁷ Donoso, R., Op. cit. p. 75.

debate. Lo que sí logra reconocerse, son un conjunto de medidas superficiales que podrían apagar las tensiones momentáneamente. Por una parte, se registra un incremento sustancial de recursos dirigido a los territorios en conflicto pero que no se mantiene en el tiempo, y, por otra, un incremento en los deberes administrativos de la instancia con mayor cercanía al territorio, las municipalidades, que no contempló la provisión de instrumentos que les permitieran llevar a cabo sus funciones y las nuevas. Se había configurado una nueva manera de centralización.

BIBLIOGRAFÍA

Amunátegui Rivera, J., **Tratado General de Derecho Administrativo**, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1907.

Barzelatto, A. M., Urzúa Valenzuela, Germán, **Diagnóstico de la Burocracia**, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1971.

Collier, S., **Chile. La construcción de una República 1830-1865, políticas e ideas**, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2º Edición, Santiago, 2008.

Donoso, R., **Las ideas políticas en Chile**, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

Pantoja Bauza, R., **La Organización Administrativa del Estado**, Editorial Jurídica, Santiago, 2004.

Salazar, G., **Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los «pueblos», militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico**, Editorial Sudamericana, Santiago, 2006.

Sanhueza, M. C., La primera división política-administrativa de Chile, 1811-1826. Historia N° 41, Vol. II, Santiago Chile, 2008.

Valenzuela, S. J., **Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile**, Ediciones IDES, Buenos Aires, 1985.

Memoria Ministro de Estado del Departamento del Interior 1840-1860.