



La institucionalización del sistema estadístico chileno: debates y problemas prácticos (1843-1851)

The Institutionalization of the Chilean statistical system: discussions and practical problems (1843-1851)

Andrés Estefane*

Palabras clave

Estadística
Formación del Estado
Burocracia
Chile

Resumen

El período 1843-1851 comprende la fase de organización de la primera Oficina de Estadística en Chile. Durante esos años se puso en marcha un detallado plan de investigación orientado a conocer y medir los recursos nacionales en medio de un ciclo de estabilidad financiera y expansión económica. En ese lapso también tuvieron lugar debates cruciales respecto al presupuesto, la fisonomía institucional y el grado de articulación de esta nueva repartición con la estructura administrativa provincial, espacio clave para el levantamiento de datos. La implementación de dicho plan y el desarrollo de tales debates dejaron al descubierto una serie de desajustes en el anclaje territorial del Estado, el comportamiento de sus cuadros administrativos y la respuesta de la población frente a este tipo de empadronamientos. Esos fueron algunos de los problemas que delinearon los límites operativos que enfrentó la Oficina de Estadística en esta fase inicial de institucionalización. La revisión de dichos obstáculos permite aproximarnos de manera compleja a la configuración de las estructuras burocráticas que posibilitaron la producción de saberes estatales y, asimismo, explorar los nudos críticos que definieron el proceso de configuración del Estado chileno a mediados del siglo XIX.

* Candidato a doctor en Historia, Universidad Estatal de Nueva York, Stony Brook. Investigador del Centro de Estudios de Historia Política, Universidad Adolfo Ibáñez. Contacto: andres.estefane@uai.cl. Agradezco los comentarios de Macarena Ríos Llana a una versión preliminar de este artículo.

Keywords

Statistics

State-formation

Bureaucracy

Chile

Abstract

The first Chilean Statistical Office was formally established between 1843-1851. It started with a detailed research plan aimed at knowing and measuring the country's resources in the middle of a period of financial stability and economic expansion. Those were also the years of crucial debates on budget, institutional physiognomy, and the links between this new bureau and the administrative structure at provincial level, the key place for the data collection process. The implementation of that plan and the development of such debates uncovered a series of difficulties regarding the territorial anchoring of the State, the behavior of its administrative staff and the relationship between population and statistics. These were some of the challenges the Statistical Office faced at this early stage of institutionalization. Reviewing those obstacles offers a chance to think of the forging of the bureaucratic structures that enabled the production of State knowledge and also explore critical issues of the State-formation process in mid-nineteenth-century Chile.

La organización de la primera Oficina de Estadística en Chile tuvo dos años de partida, el de su establecimiento provisional en 1843 y el de su constitución formal en 1847. Aunque el dato podría figurar como una precisión ociosa, no lo es tanto si la brecha se evalúa en términos institucionales, pues en ese lapso tuvieron lugar debates cruciales para entender el proceso de organización del sistema estadístico chileno. Parte de esas discusiones se habían planteado a propósito de proyectos similares ensayados en décadas previas, pero se actualizaron durante este cuatrienio en medio de la trabada definición de un presupuesto regular para las estadísticas nacionales y la determinación del tipo de tareas que correspondían a una institución de estas características.

Tras la organización legal emergieron obstáculos de un tenor distinto. El más apremiante fue el acoplamiento de la oficina a una estructura administrativa que mostraba serias deficiencias en su anclaje provincial. Ello era consecuencia de una mezcla de indiferencia y desconocimiento de los cuadros burocráticos locales frente a las pesquisas estadísticas, a lo que se sumaba la irreductible desconfianza de una población que en su imaginario vinculaba el levantamiento de datos a la aplicación de impuestos y el reclutamiento militar. Si bien durante este período el régimen de administración interior todavía estaba en proceso de ajuste (la primera ley que lo organizó fue aprobada recién en 1844), la presión por la producción de estadísticas oficiales hizo evidente los límites prácticos que enfrentó el Estado chileno para consolidar su control sobre el territorio y también sobre sus funcionarios. Las preocupaciones de los primeros jefes de la Oficina

de Estadística, Fernando Urizar Garfías (1843-1847) y José Miguel de la Barra (1847-1851), estuvieron centradas en la superación de dichos obstáculos, que hacia inicios de la década de 1850 todavía parecían irremontables.

Este artículo aborda los debates y problemas prácticos que marcaron esa primera etapa en el proceso de organización de la Oficina de Estadística chilena siguiendo dos objetivos relacionados. El primero es ofrecer una lectura menos nítida de la que frecuentemente circula respecto a la instalación de esta institución. La narrativa nacional ha tendido a registrar la emergencia de esta oficina, junto con las otras reparticiones científico-educacionales que se crean en la misma década, como parte de una coreografía institucional que consolidaría el guion republicano en un contexto de apertura política y fomento intelectual.¹ Por lo mismo, no hubo espacio para reconocer que tras los consensos contemporáneos respecto a la urgencia de saberes como la estadística, también se expresaron tensiones que revelaban la primacía de criterios disímiles, cuando no opuestos, a esos mismos propósitos. En ese sentido, la idea del irrestricto apoyo estatal a los saberes que refinan la capacidad de intervención de las autoridades debe ser reconsiderada mediante una evaluación de ese apoyo desde el plano material y, a la vez, desde una visión algo más agónica respecto al funcionamiento del Estado. El segundo objetivo deriva del anterior y apunta a ilustrar, mediante la historia de una institución específica, parte de los nudos críticos que marcaron el proceso de configuración del Estado chileno a mediados del siglo XIX. Aunque la Oficina de Estadística no sintetizó todos esos obstáculos, su implantación dio cuenta de las fronteras burocráticas-territoriales que debieron enfrentarse para establecer una red informacional predecible, eficiente y de una cobertura territorial sintonizada con los afanes contemporáneos de gobierno y control.

La Oficina de Estadística según Claudio Gay

Tras el fin de la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (1836-39), que situó a Valparaíso como el principal puerto del Pacífico sur, se renovaron en Chile las presiones por el establecimiento de una institucionalidad encargada de la producción de estadísticas. La demanda ya había circulado en décadas previas, aunque a propósito de los problemas de representación política y las urgencias administrativas a las que corrientemente se vincula este saber. Ahora, bajo el nuevo y ventajoso escenario geopolítico, ese razonamiento se vería reforzado por la necesidad de contar con un catastro completo de los recursos morales y materiales de la república, de la circulación de bienes dentro y fuera de sus fronteras, y del estado de sus incipientes industrias. La definición de una política económica consistente, aspiración facilitada por la estabilidad financiera y el

¹ Entre ellas se cuentan: Escuela Normal de Preceptores (1842), Universidad de Chile (1843), Escuela de Artes y Oficios (1849), Academia de Pintura (1849) y Escuela de Arquitectura (1849).

desarrollo comercial que siguió a la guerra, intensificó las demandas de conocimiento sobre la estructura y potencial de la economía chilena.² La estadística fue el punto de concentración de esas ansiedades.

Figuras ligadas a la administración de los recursos fiscales fueron quienes apuntalaron el nuevo argumento. Manuel Rengifo, el célebre ministro de Hacienda de las filas conservadoras, utilizará su memoria de 1842 para vincular la falta de datos certeros sobre población y consumo al retraso institucional generalizado y al lento establecimiento de acuerdos comerciales. No se trataba de la imposibilidad de generar cuadros o publicar cifras (su reporte, de hecho, incluyó los ensayos de estadística mercantil que a la fecha producía la sección de Aduana del puerto de Valparaíso), sino de la necesidad de montar una institución que confiriera regularidad y método a un ramo que era el fundamento y principio orientador para cualquier reforma económica sustantiva.³ Un año antes, otra figura clave en la historia de las finanzas estatales, el exministro de Hacienda Diego José Benavente, había elaborado un argumento similar en el primer cuaderno de su *Opúsculo sobre la hacienda pública de Chile*: "Si no se conocen las producciones de un país, el número de habitantes que lo pueblan, sus ocupaciones, su industria, sus consumos", señaló en dicho texto, "no podrán los encargados de regirlo conocer tampoco sus necesidades, y los medios que pueden poner en movimiento para aliviarlas".⁴ Los editores del periódico capitalino *El Progreso* compartían esa preocupación, pero la presentaban en un tono algo más catastrofista:

"No teniendo bases fijas, los impuestos no podrán arreglarse al principio de justicia y conveniencia que prescribe una proporcional distribución; la industria en todos sus ramos puede ser perjudicada en vez de protegida; el comercio exterior no podrá dirigirse a fomentarse con provecho, y marchando a tientas en todo, habrá que librar únicamente al resultado el juicio de las disposiciones que se adopten."⁵

Aun cuando existían diferencias respecto a la forma de organizar estos trabajos, los círculos ilustrados coincidían en reconocer la centralidad de este saber para la planificación económica. Por eso promovían la institucionalización definitiva de la producción de datos e insistían en la necesidad de no seguir postergando el inicio de las investigaciones.

Los intentos por establecer un sistema estadístico regular datan de la década de 1810 y aparecieron en paralelo a la constitución de las primeras instituciones republicanas. La década de 1820 fue particularmente intensa en esta materia, sobre todo por las pretensiones de configurar un sistema informacional

² López, 2014: 139 a 151.

³ Rengifo, Manuel 1858: 56.

⁴ Benavente, 2010: 13.

⁵ *El Progreso* (Santiago, 8 de diciembre de 1843).

descentralizado de acuerdo a las tendencias federalistas que predominaron en la segunda mitad de dicho decenio. La década siguiente, de signo conservador y centralista, también vio aparecer proyectos en esta línea, pero la ausencia de experiencia administrativa imposibilitó establecer una red que proveyera información de forma periódica. Desde luego que hubo algunos avances. Durante estas primeras décadas se organizaron dos censos de población, el primero en 1813, que tuvo un carácter parcial por realizarse en medio de la contrarrevolución monárquica encabezada por el virrey Abascal desde Lima, y el segundo en 1835, que en rigor fue la suma de dos empadronamientos complementarios aplicados en 1831 y 1834.⁶ A ello habría que sumar un controvertido catastro de rentas agrícolas aplicado entre 1831 y 1832 para la fijación de un impuesto territorial, que en cosa de meses cayó en descrédito al detectarse inconsistencias en avalúos que favorecían a los grandes propietarios.⁷

Aunque se trataba de experiencias relevantes, ni los censos de población ni el catastro agrícola ayudaron a delinear un sistema estadístico en forma. Eran investigaciones esporádicas, que no legaban protocolos y carecían de presupuesto fijo. De alguna forma compartían sitial con las reiteradas solicitudes que enviaba el gobierno central a las provincias inquiriendo sobre límites administrativos o actividades económicas a intendencias y municipalidades; como dichos requerimientos no apelaban a instituciones específicas ni imponían prácticas diferenciadas de los trabajos rutinarios de la administración, era común que terminaran postergadas o extraviadas en el tráfigo burocrático. Las pesquisas que corrieron una suerte distinta fueron escasas. La más notoria fue un cuestionario de 42 preguntas enviado a los intendentes de provincia en 1841. Se trató de una encuesta anómala, pues no respondió exclusivamente a las necesidades del gobierno, sino a los intereses del naturalista francés Claudio Gay, que había sido contratado por el gobierno de Chile para generar el primer retrato científico del país. De hecho, fue Gay quien elaboró el cuestionario y ello explica la naturaleza híbrida de una consulta en la que coincidieron genuinas preocupaciones demográficas y político-administrativas con cuestiones misceláneas que no necesariamente cabían (al menos no en esos términos) en un reporte estadístico.⁸

Pero la intervención de Gay fue mucho más allá de ese episodio coyuntural. Su propia experiencia de investigación durante la preparación del retrato científico nacional, que se plasmará en los 30 volúmenes de su *Historia física y política de Chile* (1844-1871), fue clave para dar forma a una propuesta de organización de una oficina de estadística y un archivo de gobierno. Lo suyo fue una respuesta institucional, en clave centralista, a los obstáculos que habían retrasado

⁶ Estefane, 2004.

⁷ Los padrones del catastro agrícola están en Archivo Nacional Histórico de Chile (de aquí en adelante AN), Dirección General de Estadísticas, vols. 1 a 6. Para una crítica contemporánea a esas pesquisas, Tocornal, 1905: 81.

⁸ Mizón, 2001: 118 a 119.

sus propias exploraciones. Para Gay la estadística era un insumo clave en toda aproximación histórica y la entendía en estrecha relación con el estudio del origen y transformación de las instituciones administrativas.⁹ Es por eso que en su plan la oficina estaba institucionalmente fusionada con la organización de un archivo nacional encargado de reunir la documentación oficial, tanto la que se produjera en el futuro como la que permanecía dispersa o expuesta a la destrucción y el extravío. Para facilitar la transferencia, Gay recomendó que esta institución funcionara cerca de los ministerios, lo que haría más expedita la concentración de los papeles alojados en las distintas carteras de gobierno. Propuso, además, criterios de clasificación para los documentos, subordinando el origen administrativo a la materia o contenido de cada pieza.

La Oficina de Estadística, encargada a un director y uno o dos ayudantes, sería la administradora de dicho repositorio y a la vez su principal usuaria; ella concentraría también los reportes que debían enviar, mensual o trimestralmente, los curas, hospitales, tribunales, municipalidades y demás instituciones de gobierno. Ese material constituiría el insumo para la redacción de reportes periódicos sobre los progresos y atrasos en la marcha de la república. Según Gay, la oficina de estadística podía también encargarse de suplir otra carencia impostergable: la topografía. Atendiendo a la falta de recursos y en espera de la finalización de su propio trabajo cartográfico, aconsejaba que la oficina solicitara y conservara todos los planos de las haciendas que los particulares ordenaran levantar, configurando así una colección sucedánea que de paso podía ayudar a la administración del catastro o impuesto agrícola, cuya determinación se había suspendido tras la fallida encuesta de la década de 1930. Por último, él mismo se ofrecía como “padrino” intelectual de la nueva repartición, comprometiéndose a enviar desde Francia –adonde había partido para redactar su *Historia*– obras que pudiesen servir de modelo y comparación para los trabajos estadísticos locales.¹⁰

Es inoficioso teorizar sobre el grado de identificación de Gay con la institución en ciernes. De hecho, en una carta posterior enviada desde Europa al ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Manuel Montt, lamentó no estar en Chile para participar directamente en la organización de la oficina, agregando que si en su tiempo hubiera contado con los recursos que ella iba a facilitar, su investigación estadística no hubiera costado “tanto trabajo”, resultando más completa.¹¹ A pesar de la distancia, Gay logró influir en la composición de la nueva repartición, que se organizó provisionalmente por decreto de 27 de marzo de 1843.

⁹ De hecho, de los treinta tomos que formaron su *Historia*, dos fueron dedicados a la reproducción de “documentos sobre la historia, la estadística y la geografía”, consolidando una tríada temática que si bien no graficaba el contenido real de la selección (lo medular correspondía a documentos históricos de gobierno), sí resumía el norte con que Gay llevaba adelante sus trabajos. Gay, 2009.

¹⁰ Carta de Claudio Gay a Manuel Montt, Valparaíso, 23 de junio de 1842, Gay, 1962: 39 a 41.

¹¹ Carta de Claudio Gay a Manuel Montt, París, 12 de septiembre de 1843, *Ibidem*: 60.

Su funcionamiento se confió a un jefe y un oficial, ambos en calidad de comisionados para no imponer gastos extraordinarios al presupuesto. La primera plaza fue confiada a Fernando Urizar Garfias, entonces Secretario de la Administración de Aduana de Valparaíso y autor de *Repertorio chileno. Año de 1835*, una guía de forasteros emparentada con la estadística descriptiva que alcanzó amplia difusión en la época. Fue el mismo Gay quien propuso el nombre de Urizar dando fe de su laboriosidad, talento y "aptitud verdaderamente privilegiada para este género de trabajos".¹² Como oficial se designó a Francisco Solano Pérez, oficial primero de la secretaría de la Intendencia de Santiago, quien había acumulado cierta experiencia en la materia ordenando cifras y preparando cuadros referidos a la población de la capital.¹³

Ubicada bajo la dependencia directa del Ministerio del Interior, el jefe de la Oficina de Estadística tenía la facultad de dirigirse a todas las autoridades y funcionarios de gobierno en procura de antecedentes útiles a su comisión; asimismo, debía presentar informes semestrales a dicho ministerio detallando tanto los trabajos realizados como las eventuales soluciones a los obstáculos que se detectaran sobre la marcha; por último, se encomendaba a la oficina la preparación anual de un repertorio nacional que contuviera "todos los datos, noticias y estados" dignos de conocimiento público.¹⁴ El único ítem del plan de Gay no considerado en esta organización provisoria fue la instalación del archivo, cuyo montaje implicaba discusiones que no podían ser ignoradas por medio de decretos.

La decisión de que la oficina partiera con rango provisional y sus funcionarios fueran designados "en comisión" la explicó en detalle el ministro del Interior, Ramón Luis Irrarázaval, en la memoria del mismo año. Aunque existía consenso respecto a la importancia de este saber para la conducción de la república, los costos de establecerla y el detalle de su orgánica podían despertar aprensiones que más valía anticipar. El gobierno consideró entonces pertinente acopiar algunos antecedentes antes de presentar un proyecto de organización definitiva. De este modo, sin recargar el presupuesto ni abrir un debate que podía postergar innecesariamente el inicio de las pesquisas, la autoridad imaginó una figura que le permitiera adelantar trabajos, evaluar procedimientos, calibrar el alcance y prever los reparos que podía enfrentar un proyecto formal de organización.¹⁵ Fue en este marco, con una alta demanda productiva y un estatus institucional informal, que comenzó a operar la primera institución estadística del país.

¹² Carta de Claudio Gay a Manuel Montt, Valparaíso, 23 de junio de 1842, *Ibidem*: 40.

¹³ Ver sus cuadros sobre instituciones educacionales de la capital en *El Araucano* (Santiago, 15 de enero de 1831).

¹⁴ *El Araucano* (Santiago, 31 de marzo de 1843).

¹⁵ Irrarázaval, 1908: 512 a 513.

Un programa nacional de investigación

Tras la promulgación del decreto, Urizar se concentró en la redacción de un plan general de pesquisas que sirviera de plantilla para los cuestionarios que el gobierno debía remitir a las provincias del país. Es importante consignar la sintonía entre este plan y el índice del texto que el mismo Urizar había publicado en 1835. Aunque no hay un paralelo exacto, el ahora jefe de la Oficina de Estadística debió ver en su nombramiento la posibilidad de retomar y ampliar el programa de pesquisas definido para esa publicación y que había sido imposible replicar en los años inmediatos.¹⁶ En otra escala, también se advierten vínculos con los trabajos protoestadísticos desarrollados por el ilustrado Juan Egaña durante el período de Independencia, que a su vez remiten a la estructura temática de los cuestionarios enviados durante la Colonia por la Corona Española para la preparación de las relaciones topográficas.¹⁷

Con este plan a la vista, desde mediados de 1843 las autoridades se abocaron a ajustar los resortes burocráticos de los que dependía la pesquisa, a cuyo desarrollo se sumó la preparación de un nuevo censo de población que debía aplicarse en el mes de octubre de ese mismo año.¹⁸ El primer paso fue enviar a los intendentes, gobernadores, subdelegados, inspectores, párrocos, jefes y funcionarios de las distintas reparticiones del Estado los padrones e instrucciones correspondientes. En el mes de junio, por ejemplo, el Ministerio del Interior remitió al Presidente del Tribunal del Protomedicato un catálogo de siete preguntas que buscaba identificar las enfermedades preponderantes en cada unidad administrativa. El objetivo era que este cuerpo estableciera contacto con los facultativos existentes en cada provincia (o en su defecto con los habitantes que pudiesen proporcionar información relevante) para atender las consultas del cuestionario.¹⁹ Ese mismo mes fue aprobado el modelo de padrón mensual en que los jefes de resguardo de mar y cordillera debían apuntar el número exacto

¹⁶ El programa de pesquisas apareció en *El Progreso* (Santiago, 6 de diciembre de 1843). En ediciones posteriores –diciembre de 1843 y enero de 1844– se publicó una serie de artículos que explicaban los capítulos contemplados en el plan de investigación de la Oficina de Estadística, esto con el fin de persuadir a los lectores de la utilidad de los datos que se estaban colectando.

¹⁷ Juan Egaña es una figura clave en la historia de la estadística local antes de la institucionalización que aquí analizamos. Sus primeras investigaciones datan de las últimas décadas de dominio colonial y fue esa experiencia la que llevó a las autoridades nacionales a encomendarle la organización del primer censo de población republicano en 1813. A él también se deben los fallidos planes para la formación de un Consejo de Economía Pública (1811) y de una Dirección de Economía Nacional (1823), instituciones de fomento económico e investigación aritmético-política que podrían figurar como antecedentes de la Oficina de Estadística.

¹⁸ Ministerio del Interior, Decreto de 23 de junio de 1843, *Boletín*, 1846: 535 a 537.

¹⁹ Ministerio del Interior, Comunicación de 23 de junio de 1843, *El Araucano* (Santiago, 23 de junio de 1843).

de individuos que entraban y salían del territorio de la república.²⁰ Hacia fines de julio los intendentes tuvieron en sus manos los cuestionarios dedicados al estudio de los reinos animal, vegetal y mineral y a la determinación de la fertilidad del suelo de cada departamento; días más tarde recibirían los formularios que se habían elaborado para el registro de oficios y actividades industriales.²¹ Similares diligencias fueron realizadas para iniciar los recuentos demográficos: mientras se instruía a los párrocos sobre cómo completar los estados mensuales de movimiento de población que serían demandados por la Oficina de Estadística, se ordenaba a intendentes y gobernadores el reclutamiento de "personas idóneas", fuesen o no empleados públicos, para integrar las comisiones que levantarían el ya mencionado censo de población.²² Así, en un par de meses se puso en marcha un programa de acopio de información dedicado a cubrir el plan de investigaciones de la Oficina de Estadística.

Sin embargo, estas medidas dejaron al descubierto serios desajustes al interior del aparato administrativo, la mayoría derivados de la estrechez y falta de organización de su burocracia. Por lo pronto, el plan propuesto no podía consumarse sin la introducción de reformas que, junto con reforzar la disciplina administrativa y la penetración territorial de los agentes de gobierno, afianzaran la lealtad civil de los habitantes reclutados para estos trabajos. Una de las primeras resoluciones adoptadas en esta línea fue la organización de "comisiones de estadística" en los pueblos cabecera de cada departamento, integradas por el gobernador, un juez de primera instancia, el cura párroco, un regidor elegido por la municipalidad y dos vecinos nombrados por el gobierno central. Cada comisión estaba encargada de "adquirir, rectificar, ordenar e ilustrar los datos relativos a la estadística del departamento", con facultad para organizar comisiones especiales "entre las personas más dispuestas por sus luces y amor patrio" que apoyaran las pesquisas. Tanto la comisión central como las especiales debían actuar mancomunadamente con el intendente de la provincia y el jefe de la Oficina de Estadística, quien coordinaría los trabajos desde la capital.²³

Como la legislatura no contemplaba remunerar la participación ciudadana en estos trabajos, la efectividad de la red informacional dependía exclusivamente de cuestiones como el "patriotismo" y el "celo" local. Aquí emergió otra batería de problemas. Uno de los compromisos bajo los cuales se reclutó a los vecinos fue no encomendarles ninguna otra tarea o servicio de forma gratuita, para así no distraerlos del encargo inicial. Pero las demandas derivadas del programa

²⁰ *El Araucano* (Santiago, 23 de junio de 1843).

²¹ Ministerio del Interior, Circulares de 22 de julio y 2 de agosto de 1843, *Boletín*, 1846: 548 a 549 y 557 a 558, respectivamente.

²² Ministerio del Interior, Decreto de 23 de junio y Circular de 23 de junio de 1843, *Boletín*, 1846: 533 a 537.

²³ Ministerio del Interior, Decreto de 28 de julio y Comunicación de 1 de agosto de 1843, *Boletín*, 1846: 549 a 550 y 555 a 557.

de expansión estatal obligaron a “reinterpretar” ese criterio. Cabe mencionar que los debates relativos a la organización de un sistema estadístico nacional tuvieron lugar en paralelo a la discusión de leyes e instituciones claves para el afianzamiento de la presencia territorial del Estado, como la red de caminos y el sistema postal. Fue en ese contexto que se organizó la Dirección de Caminos, Canales, Puentes y Calzadas, que funcionaba mediante comisiones provinciales integradas por autoridades civiles, un agrimensor local y agentes del Cuerpo de Ingenieros. Durante el año 1843, esta dirección se propuso coordinar una serie de pesquisas respecto a demarcación territorial, división agrícola, hidrografía y orografía, temas coincidentes con algunos capítulos del plan de investigación de la Oficina de Estadísticas. Pero la escasez de ingenieros y la indolencia burocrática mantuvieron los trabajos paralizados por meses. Como una forma de impulsarlos y sortear la escasez de profesionales, el Ministerio del Interior resolvió que las recién organizadas comisiones departamentales de estadística hicieran suyos los cuestionarios de la Dirección de Caminos.²⁴ A fin de cuentas, las exploraciones territoriales y el tipo de pesquisas eran similares. Más que el incumplimiento del compromiso contraído por el gobierno, lo llamativo es lo que esta medida sugiere respecto a la recurrencia de las comisiones civiles como recurso suplementario a los límites del poder estatal, así como la tendencia de la administración a sobrecargar en vez de diferenciar funciones.²⁵ Este será un problema crónico durante el proceso de organización de la república y entorpecerá la producción regular de estadísticas al menos hasta la década de 1860.

Es también revelador que en el preciso momento en que las autoridades provinciales comenzaron a recibir los padrones de las pesquisas estadísticas, se decretara una nueva escala de remuneraciones para los cuerpos burocráticos nacionales, a modo de compensación por las crecientes demandas administrativas desde el poder central. Los diagnósticos que circulaban sobre este punto eran preocupantes. La inexistencia de un presupuesto sustancioso dificultaba llenar los cargos de mayor jerarquía, lo que se traducía en vacancias prolongadas y rotaciones continuas que retrasaban la fijación de rutinas administrativas. La situación era particularmente compleja en el caso de las gobernaciones que, a falta de civiles con sensibilidad pública, terminaban bajo el control de autoridades militares designadas por el mismo gobierno, reinstalando con ello el temor de convertir “en régimen militar la administración política de la república”.²⁶ Peor todavía era el estado de las secretarías de intendencia, que por lo general funcionaban sin oficiales de pluma ni ingresos fijos para gastos de escritorio. Hubo casos en que las mismas municipalidades debieron suplir o completar salarios que en teoría corrían por cuenta del fisco, e incluso llegaron a facilitar insumos mínimos para ejecutar las tareas ordenadas desde el gobierno central. Así se decretó a propósito de los trabajos de las comisiones departamentales de

²⁴ Ministerio del Interior, Circular de 22 de agosto de 1843, *Boletín*, 1846: 572.

²⁵ Bourdieu, 2012: 47 a 51.

²⁶ *El Araucano*, Santiago, 25 de agosto de 1843.

estadística, cuyos gastos en “papel, tinta y pluma” debían ser costeados por los distintos municipios.²⁷

En estas discusiones resonaba el mismo asunto: el proyecto de Ley de Régimen Interior presentado por el gobierno en 1836 para organizar el gobierno de las provincias y unidades subalternas y que a la fecha seguía en discusión. La iniciativa buscaba instalar criterios de orden y regularidad donde se creía había primado la improvisación y la discrecionalidad, llevando al plano práctico el giro centralista decretado por la Constitución de 1833. Dicho diagnóstico, que en la visión conservadora retrataba la informalidad con que hasta ese minuto marchaban los asuntos administrativos, se reforzaba a la hora de hablar de la producción de estadísticas, que requería de “uniformidad y simultaneidad en las operaciones y procederes de los encargados de ejecutarlos”.²⁸ El éxito de cualquier proyecto de institucionalización estadística pasó a depender así de la aprobación de esta norma y fue común que las intervenciones oficiales sobre el tema abordaran el asunto como un problema genético: sin orden administrativo no habría estadística.²⁹

La necesidad de reforzar estas tareas, promoviendo y supervisando en terreno los primeros trabajos de recolección, llevó incluso a la planificación de una gira presidencial por el país. Se trató de un anuncio importante pues la práctica, relativamente común entre los gobernadores coloniales, había sido abandonada por las autoridades republicanas. La primera etapa de esta “visita general” del entonces presidente Manuel Bulnes se realizaría en la primavera de 1843, comprendiendo los departamentos del sur de Santiago y las provincias de Colchagua, Talca, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé; el norte del país sería visitado al año siguiente. “Mil circunstancias que no es fácil determinar hacen que el Gobierno reciba de una manera hartó imperfecta las noticias que se le transmiten sobre las exigencias nacionales”, indicaba el texto de presentación del proyecto, “y en muchos casos se halla en la triste condición de no poder satisfacer las peticiones que se le dirigen de las provincias”. Por las consecuencias que ello tenía para las relaciones administrativas, se había vuelto necesario que la autoridad misma concurriera a las provincias para “formarse una idea cabal de lo que ocurre en cada una de ellas, y a tomar datos exactos de sus necesidades, de sus recursos y aun de lo que puede esperarse de sus habitantes”. A juzgar por el tenor del proyecto, se creía que la sola noticia del viaje y la eventualidad de tener al Presidente en terreno verificando una “inspección suprema” bastarían

²⁷ Ministerio del Interior, Decreto de 16 de septiembre de 1843, *Boletín*, 1846: 578.

²⁸ Rengifo, Ramón, [1842] 1848: 10.

²⁹ La Ley de Régimen Interior comenzó a regir a inicios de 1844 y si bien no incluyó un apartado específico relativo al despliegue local de estas pesquisas, sí comprometió en su estudio y desarrollo a los intendentes de provincia y gobernadores de departamento. Ministerio del Interior, Ley de Régimen Interior de las provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, 10 de enero de 1844, Arts. 80º y 135º, *Boletín*, 1848a: 22 a 23 y 36.

para comprometer a las autoridades locales y a los vecinos ilustres con la institucionalidad recién inaugurada.³⁰

Aunque el viaje de Bulnes no se materializó, el lugar de la estadística en el programa institucional del período fue reafirmado semanas más tarde en la ceremonia inaugural de la Universidad de Chile. El caraqueño Andrés Bello, primer rector y padrino intelectual del proyecto republicano conservador, reconocería de manera explícita en su discurso el compromiso de la nueva universidad nacional con la producción de conocimiento estadístico.³¹ La ley de creación de la universidad dejó estipulado que entre las tareas de la Facultad de Filosofía y Humanidades estaría la promoción y cultivo de diversas disciplinas, en especial lenguaje, literatura, historia y estadística, todas como parte de un programa de fomento nacional. Por su parte, la Facultad de Medicina fue encargada de proponer fórmulas para la generación de “tablas exactas de mortalidad y de una estadística médica”.³² Revelando la inclinación político-descriptiva a la que era asociada la estadística, nada se dijo respecto a eventuales nexos con la Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas, ni siquiera a propósito de los cambios que se estaban impulsando para mejorar la enseñanza de las matemáticas.³³

Así, en cuestión de meses el Ministerio del Interior se hizo cargo de los capítulos y secciones que Urizar había integrado en su plan general de estadística. Que esto tuviese lugar mientras se discutían iniciativas cruciales para la arquitectura institucional y territorial de la república da cuenta de la centralidad de la década de 1840 y de la variedad de resortes de los que dependía el éxito de la Oficina de Estadística.

Fronteras prácticas en la etapa provisional

“No dudo que los primeros meses serían trabajosos y de escaso resultado, a veces falsos.” Con esas palabras Claudio Gay advirtió al ministro Manuel Montt sobre los obstáculos que podía enfrentar en sus inicios la Oficina de Estadística.³⁴ El pronóstico fue certero, aunque el tiempo lo precisaría: los resultados no tardaron meses, sino años. En efecto, los obstáculos que enfrentó Fernando Urizar

³⁰ *El Araucano* (Santiago, 4 de agosto de 1843). Ver también Sagredo, 2001: 171 a 174.

³¹ Bello, 1846: 147. Junto a Juan Egaña y Claudio Gay, Andrés Bello es otra de las figuras que desde muy temprano promovió la incorporación del saber estadístico entre las ciencias referenciales a las que debía atender el gobierno. Parte de su campaña puede ser rastreada en la serie de traducciones y artículos que hizo publicar en los diversos proyectos editoriales de los que formó parte, como *El Repertorio Americano*, en Londres, y *El Araucano*, en Santiago.

³² Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 19 de noviembre de 1843, Arts. 8º y 10º, *Boletín*, 1846: 461 a 462.

³³ Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 13 de marzo de 1843, *Boletín*, 1846: 520-521.

³⁴ Carta de Claudio Gay a Manuel Montt, Valparaíso, 23 de junio de 1842. Gay, 1962: 40.

como Jefe de la Oficina de Estadística fueron numerosos y difíciles de remontar. Ya los había encontrado durante la redacción del *Repertorio chileno* en 1835 y ahora reaparecieron a propósito de la preparación de la "Estadística Jeneral de la República", acaso la principal tarea confiada a la nueva repartición. ¿Cómo redactar un informe sobre cada una de las provincias del país si todavía no existían certezas sobre sus límites y características? ¿Cómo generar un retrato de pretensiones científicas de un territorio todavía no bien integrado? ¿Cómo materializar un proyecto de esta naturaleza con un aparato administrativo desarticulado, estrecho e integrado por funcionarios sin la preparación requerida? ¿Sobre qué base partir si ni siquiera se contaba con una cartografía actualizada? Estas y otras preguntas son las que resuenan en los primeros informes semestrales remitidos por Urizar al Ministerio del Interior, donde se anuncian los obstáculos que definirán las fases de la aclimatación de este saber a lo largo del siglo XIX: ignorancia, particularmente entre los funcionarios de gobierno, respecto a la utilidad política de esta disciplina, lo que generaba notorias disparidades en el celo ejecutivo y capacidad de reacción entre las diversas provincias; casi nula cooperación por parte de los habitantes, quienes miraban con recelo estas pesquisas al asociarlas con el reclutamiento militar y la fijación de nuevos impuestos; numerosos contratiempos derivados de la estrechez e ineficiencia burocrática y, como consecuencia de todo lo anterior, el carácter limitado de las conclusiones que podían obtenerse de las investigaciones realizadas.

Hacia julio de 1844, un año después de iniciadas las pesquisas, solo la Provincia del Maule y tres departamentos habían llenado con prontitud y prolijidad los cuestionarios enviados desde Santiago. Traducida en números, la situación era preocupante: solo una de las once provincias existentes y tres de los más de cuarenta departamentos restantes en que se dividía el territorio. Las noticias respecto al censo de población tampoco eran alentadoras. En uno de sus informes al Ministerio del Interior, Urizar advirtió que la información colectada era inexacta debido, por una parte, a que no se había respetado el requisito de simultaneidad ni el plazo de un mes para la enumeración y, por otra, a la mala elección de comisionados, que se habían mostrado maldispuestos, desprolijos, erráticos e incluso odiosos, atizando así el rechazo y las "prevenciones del vulgo".³⁵ Las noticias sobre estos contratiempos habían comenzado a circular desde temprano y dieron lugar a duras reprimendas entre los involucrados, tal como había sucedido en los censos de 1813 y 1835. Quizás el caso más escandaloso fue el de la Provincia de Santiago, que a casi cuatro meses de la fecha programada para la remisión de resultados todavía no daba señales de avance. Presionado desde el Ministerio del Interior, el entonces Intendente de Santiago, José Miguel de la Barra, debió salir a explicar las razones del retraso:

"Esta provincia que parece tuviese más recursos que ninguna otra de las que componen la República para la realización de esta clase de trabajos,

³⁵ *El Araucano* (Santiago, 16 de agosto de 1844).

es la más escasa. Para facilitar la operación del censo, nombré tantos comisionados cuantas manzanas tiene esta capital; y en las subdelegaciones rurales, comisioné tantas personas cuantos fundos contenía la subdelegación; y sin embargo ha habido quien se niegue a formar el censo de esa manzana que era siempre en la que residía, y también ha habido ejemplo de que un hacendado se negase a hacer el censo de su propio fundo. Ni se crea Sr. Ministro que he dejado de mover el espíritu público de cada uno de los comisionados, y de interesar su patriotismo: lo he hecho de palabra y por escrito, y de todos modos he obtenido el resultado que U.S. conoce.”³⁶

Los editores de *El Progreso* –censores infatigables de la marcha de la estadística nacional– abordaron el retraso del censo no como una falta de las autoridades, sino como expresión de la preocupante indiferencia ciudadana frente a los asuntos públicos. Era sabido que el gobierno estaba organizando comisiones especiales de ciudadanos y que les confiaba numerosas tareas de utilidad pública para ampliar su margen de acción sin comprometer recursos. Pero el desinterés con que los comisionados respondían a estas designaciones no solo paralizaba la marcha del gobierno, sino que además ofrecía argumentos contundentes para marginar a la sociedad y enfrentar las tareas de la administración únicamente mediante la musculatura del Ejecutivo, traducida en (y reforzada gracias a) la creación de cargos públicos. “Todos los pueblos libres aspiran a subdividir y apropiarse la administración para debilitar la influencia del poder; nosotros por el contrario queremos, a fin de mantenernos en la inacción, extender más y más la esfera de intervención del Ejecutivo.” Así, bajo un argumento de apariencia liberal, *El Progreso* se cuadraba con un modelo de levantamiento de información que reivindicaba una activa participación de los grupos sociales influyentes, conjurando así el peligro de una desmedida expansión burocrática.³⁷

Pero esa no era la única postura. Para otros, esta era una actividad que debido a su relevancia no podía ser subsidiada por la acción de privados, no podía confiársela a ciudadanos sin preparación y tampoco cumplirse ahorrando en gastos. El paso crucial era enquistarla en la incipiente burocracia estatal. Así opinaba Diego José Benavente, el exministro de Hacienda que en su ya citado *Opúsculo* de 1841 había esbozado un plan para estos trabajos: “Comisiones particulares y gratuitas no pueden llenar el objeto”, señaló, “ni se encontrarían personas capaces, bastantes ricas y patriotas, que pudiesen hacer el sacrificio de su tiempo, de sus comodidades y de sus gustos, para entregarse a una ocupación ingrata, material y sin honor alguno para el crédito científico”. Por eso había propuesto un presupuesto anual de 10 mil pesos para costear el funcionamiento de una oficina situada en Santiago, encargada de dirigir las investigaciones en terreno. Estas tareas debían ser confiadas a los secretarios de las intendencias, de las

³⁶ José Miguel de la Barra a R. L. Irrarrázaval, Ministro del Interior, 22 de marzo de 1844, *El Progreso* (Santiago, 6 de abril de 1844).

³⁷ *El Progreso* (Santiago, 6 de abril de 1844).

municipalidades, los curas párrocos y a quienes llevaran registros de las rentas. Como esto suponía un recargo en sus obligaciones, parte del presupuesto debía reservarse para ofrecer una "corta retribución".³⁸ En esos términos se fue delineando una segunda postura, que desconfiaba del celo ciudadano y que mediante la idea de compensación buscaba adelantarse a los eventuales reclamos e incluso a la indiferencia de los funcionarios estatales.

A la luz de los resultados, ni las proclamas patrióticas ni los decretos que respaldaban las pesquisas de la oficina parecían desequilibrantes a la hora de domeñar las fronteras prácticas que enfrentaba la burocracia estatal. Porque ese era el problema central. La imposibilidad de completar lo que se proyectaba como la primera "Estadística Jeneral de la República" no hacía más que acusar la fragilidad de las lealtades políticas sobre las que la repartición pretendía instalarse. Sin embargo, a inicios de julio de 1844 el gobierno decidió perseverar en su plan y relativizando el efecto de los obstáculos decidió enviar al Congreso Nacional el proyecto para la organización definitiva de la Oficina de Estadística. Una de las principales novedades radicó en el rescate de uno de los aspectos olvidados del plan formulado por Gay en 1842: el establecimiento de un Archivo Nacional con carácter anexo a la Oficina de Estadística. De hecho, parte importante de los 21 artículos que componían el proyecto tenía por objetivo reglamentar esta institución, clarificando el tipo de documentos que albergaría, los plazos y mecanismos para la transferencia de papeles desde las distintas reparticiones del gobierno, entre otros puntos. Atendiendo especialmente al peso que significaría el funcionamiento del archivo, el proyecto establecía una planta funcionaria con ocho cargos: un jefe, un oficial primero, tres oficiales segundos, dos archiveros y un portero. Asimismo, el procesamiento de información se reorganizaba en función de cuatro áreas, que coincidían con los órdenes de producción documental de los cuatro ministerios existentes: a) Interior y Exterior; b) Justicia, Culto e Instrucción Pública; c) Hacienda; y d) Guerra y Marina.³⁹

Aunque la instalación formal de la Oficina de Estadística y la organización de un Archivo Nacional eran medidas sobre las que existía un relativo consenso, el debate parlamentario demostraría que dicho apoyo no era incondicional.⁴⁰ El disenso fue encabezado por quienes juzgaban que el proyecto era impracticable, especialmente en lo referido al establecimiento del archivo, a lo que se sumaron

³⁸ Benavente, 2010: 14 a 15. El programa de Benavente abarcaba solo cuatro temas: población, propiedad, consumo interno y comercio exterior. Se trataba de una propuesta de raíz económica, de clara relevancia fiscal, alejada del tono comprensivo, de raíz colonial, que caracterizó el plan de investigación propuesto por Urizar. Andrés Bello publicó un elogioso comentario sobre el *Opúsculo*, dedicando parte importante de su nota a reforzar las opiniones de Benavente sobre la necesidad de fundar un sistema estadístico regular. Bello, 1842.

³⁹ Departamento del Interior, 9 julio de 1844, *El Araucano* (Santiago, 19 de julio de 1844).

⁴⁰ Para evaluar los términos de ese consenso ver, por ejemplo, *El Progreso* (Santiago, 23 de julio de 1844).

las reservas de quienes vieron en su costo una amenaza para la austeridad fiscal que hacia la fecha primaban en la administración del Estado. Ambas posturas definieron los límites de un debate que duró más de tres años, contados desde la presentación del proyecto a la promulgación de la ley.

De la provisionalidad a la institucionalización

Uno de los primeros y más serios reparos a la iniciativa del gobierno emergió a propósito del establecimiento del "Archivo Nacional", que se delineaba como una institución de proporciones colosales. De hecho, la complejidad de su montaje fue una de las razones que esgrimió el Ejecutivo para presionar ante el Congreso por la tramitación expedita de la ley.⁴¹ Los parlamentarios, sin embargo, no solo desestimaron la solicitud de urgencia, sino que se tomaron el tiempo de discutir y aprobar una serie de indicaciones que modificarían el perfil de la institución en la forma propuesta.

En el proyecto original, el Archivo Nacional debía albergar copias de toda la documentación generada por los tres poderes del Estado, los registros administrativos de las órdenes religiosas y del Consejo de la Universidad de Chile, duplicados de las sesiones de las municipalidades así como de los testamentos, contratos y demás instrumentos públicos redactados en las escribanías de la república. La coreografía documental descrita, ordenada en trece incisos, desconocía cualquier filtro: el archivo debía contener prácticamente todo. La oposición más activa a esta ambiciosa fórmula la encabezó Mariano Egaña, senador por Linares, figura clave dentro del proyecto conservador (fue uno de los redactores de la Constitución de 1833) e hijo de Juan Egaña, uno de los tempranos promotores locales de la estadística. Los reparos de Egaña se agruparon en dos argumentos gruesos. El primero apuntaba a la imposibilidad de establecer un archivo siguiendo los parámetros definidos por el Ejecutivo. Reunir el duplicado de cada una de las colecciones reseñadas no solo imponía habilitar un recinto espacioso, del que se carecía, sino también doblar el número de escribanos y empleados de las oficinas involucradas o aumentar los salarios de la planta existente. No había otra manera, a su juicio, de atender la sobrecarga de trabajo que significaba montar tal maquinaria de reproducción documental. Por eso sugirió la aplicación de criterios de relevancia para distinguir los papeles importantes de los superfluos, aliviando así las tareas de copia y neutralizando los problemas de espacio. El segundo argumento, que encontró eco en varios de sus pares (como el senador por Valparaíso y otrora federalista Diego José Benavente), criticaba la idea de la existencia de un archivo único, localizado en Santiago, por los costos

⁴¹ *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile* (en adelante SCL), Cámara de Senadores (en adelante CS), sesión 16ª en 24 de julio de 1844, tomo XXXV: 140 y 146 a 147.

asociados al transporte de legajos y la desventaja informacional en que quedarían los ciudadanos de otras provincias.⁴²

Las críticas de Egaña se tradujeron en la reformulación del artículo relativo a la documentación. Entre las modificaciones figuró la marginación de las actas de sesiones de las municipalidades, por considerar que estas instituciones no estaban ni estarían en condiciones de ordenar y enviar periódicamente sus registros a la capital. Como muchas de ellas carecían de secretarios y no seguían rutinas administrativas, la obligación de remitir tales documentos quedaría en letra muerta. "Estoy seguro que si no las mueve y estimula otro motivo, esto no las movería jamás", señaló en respuesta a uno de sus críticos. También propuso la reducción de los documentos que debían remitir los escribanos, quienes administraban los archivos socialmente más relevantes (ese era el registro de las transacciones cotidianas de los ciudadanos) y también los más descuidados en la república. Si el gobierno no reconocía excepción, Egaña dejaba a criterio de los contratantes decidir si el contrato o instrumento pasaba o no al archivo. Otra de las indicaciones importantes fue la concesión al Presidente de la República de la facultad de crear "archivos provinciales", lo que neutralizaba el problema de acondicionar un espacio de proporciones y evitaba que el resto de los habitantes del país quedaran subordinados a una absoluta dependencia documental respecto a Santiago.⁴³ La indicación de Egaña fue aprobada por unanimidad.

Una suerte relativamente distinta corrieron otras tres modificaciones, también patrocinadas por Egaña, que alteraban el perfil de la oficina en tres aspectos: autonomía administrativa, planta burocrática y sueldos. Respecto a lo primero, Egaña era de la idea de que la institución fuese una mesa de estadística agregada al Ministerio del Interior, no una oficina independiente de dicha cartera. Por ello propuso que en vez de "Oficina de Estadística" se hablara de "sección de Estadística agregada al Ministerio del Interior". Respecto a su composición, indicó que la planta burocrática debía limitarse a un oficial mayor, dos oficiales primeros y dos archiveros, disminuyendo así de ocho a cinco el total de funcionarios.⁴⁴ Ambas mociones fueron rechazadas, la primera por siete votos contra cinco y la segunda por diez contra dos.⁴⁵ A pesar de este revés, Egaña insistió su cruzada de austeridad y propuso un recorte generalizado de sueldos, rebajando el costo total anual del proyecto de \$9.000 a \$6.500. La única asignación que respetó fue la del portero. La moción tuvo una recepción dispar, aprobándose la reducción salarial de los tres oficiales segundos y de ambos archiveros, pero manteniendo la del resto.⁴⁶

⁴² SCL, CS, sesión 29ª en 9 de septiembre de 1844, tomo XXXV: 338 a 340.

⁴³ SCL, CS, sesión 34ª en 2 de octubre de 1844, tomo XXXV: 402 a 404.

⁴⁴ Conviene recordar que en el proyecto original la planta la conformaban: un jefe, un oficial primero, tres oficiales segundos, un archivero primero, un archivero segundo y un portero.

⁴⁵ SCL, CS, sesión 9ª extraordinaria en 20 de noviembre de 1844, tomo XXXV: 517 a 518.

⁴⁶ SCL, CS, sesión 10ª extraordinaria en 4 de diciembre de 1844, tomo XXXV: 522 a 523.

La versión del proyecto aprobada por el Senado a fines de 1844 distó en varios puntos de la original. Los más notorios fueron el alcance del archivo y el costo anual de la oficina, modificado mediante la reducción del salario de los funcionarios menores. De poco había servido la intervención del Ministro del Interior en su memoria anual defendiendo la necesidad de una Oficina de Estadística y dando casi por hecho la instalación del archivo.⁴⁷ Tampoco surtió efecto la editorial de Andrés Bello en *El Araucano* para desmontar los supuestos en que descansaban las indicaciones de Egaña.⁴⁸ La tesis de la austeridad fiscal, que por esos años dominaba entre los círculos más conservadores del oficialismo, parecía imponerse sin apelación alguna.

Pero el proyecto original del Ejecutivo se rehabilitó en la Cámara de Diputados. La contraofensiva fue liderada por dos agentes del gobierno: Ramón Luis Irrarrázaval y Manuel Montt. Irrarrázaval, aparte de sus funciones como Ministro del Interior y patrocinante del proyecto, oficiaba como parlamentario por la circunscripción de Illapel y era además Presidente de la Cámara de Diputados; Montt, Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, había sido el principal interlocutor de Gay en la preparación de la Oficina de Estadística y se desempeñaba como diputado por Petorca.⁴⁹ Ambos reinstalarán los principales puntos descartados por el Senado. Lo primero fue el alcance del archivo, reponiendo la obligación de que los escribanos remitieran copias de los contratos e instrumentos emitidos y restituyendo los incisos que mandaban archivar las actas de las municipalidades y de las sesiones administrativas de la Universidad de Chile. También se desechó la propuesta de establecimiento de archivos provinciales.⁵⁰

El asunto que generó los debates más decisivos en la Cámara de Diputados fue el referido a la planta y las remuneraciones asignadas a los funcionarios de la Oficina de Estadística, el mismo que Egaña había logrado modificar en el trámite del Senado. Las críticas fueron aquí vocalizadas por Pedro Palazuelos, parlamentario liberal por la circunscripción de Ancud y Castro y quien también se desempeñaba como Auditor General de Guerra. La impugnación de Palazuelos se basó en su experiencia en este último cargo: le parecía contradictorio que el gobierno remunerara con 800 pesos el trabajo de archivero segundo y con

⁴⁷ Irrarrázaval, [1844] 1858: 239 a 240.

⁴⁸ *El Araucano* (Santiago, 13 de septiembre de 1844).

⁴⁹ Cabe aclarar que ni la Constitución Política de 1833 ni la Ley de Elecciones fijaron restricciones para que los empleados de la administración oficiaran también como parlamentarios. Ello explica, en parte, las dinámicas en las que reposó la intervención electoral del Ejecutivo. Las restricciones por incompatibilidad serán recién incorporadas como parte de las reformas constitucionales de las décadas de 1870 y 1880, que buscaron limitar las prerrogativas formales e informales del Presidente de la República.

⁵⁰ SCL, Cámara de Diputados (de aquí en adelante CD), sesión 6ª en 18 de junio, 7ª en 20 de junio, 8ª en 25 de junio y 9ª en 27 de junio de 1845, tomo XXXVI: 56 a 57, 68 a 70, 79 a 80, 89 a 90, respectivamente.

1.000 pesos el de auditor, poniendo relativamente al mismo nivel funciones que a su juicio no eran comparables. Por otra parte, consideraba que el costo total de la propuesta excedía las capacidades de absorción fiscal y distraía aquellos recursos de preocupaciones más urgentes. Aunque importante, la generación de estadísticas “era una parte no muy necesaria del servicio público”, decía, siendo impropio que sus empleados tuvieran una posición más ventajosa que otros funcionarios estatales. Igual de elocuentes fueron sus críticas al sueldo del director de la oficina (2.500 pesos), monto que sobrevaloraba tanto las destrezas requeridas para el cargo como las tareas que debía cumplir. “El Director de esta oficina”, indicó en una de sus intervenciones, “no es otra cosa que un depositario de documentos, un archivero, un ordenador de los inventarios que sucesivamente vayan formándose de todos los documentos relativos a su archivo, de todo lo relativo a nuestro estado presente [...] es un guardador solamente”. Tampoco veía un gran desafío en la preparación de las memorias anuales, otra de las tareas asignadas al Director, que a su juicio no era más que “una cuenta y razón de todos los trabajos practicados en los diversos ramos”.⁵¹

Aunque torpe en su despliegue, las críticas de Palazuelos no constituían una visión descomedida de los alcances del trabajo estadístico. A la época circulaban varias definiciones respecto a la disciplina y si bien unas eran más precisas que otras, todas acertaban en algo al describir el radio de sus propósitos. El problema fue que, en esa pluralidad, el campo permanecía indefinido, lo que obstaculizaba la organización de los recursos administrativos y alienaba a quienes podían contribuir a su consolidación. En esa clave, la de la imprecisión y el desconocimiento, se deben leer diagnósticos como el que plasmó el ministro Irarrázaval al presentar el proyecto en 1844. “Siendo la estadística una ciencia nueva entre nosotros”, señaló, “nada hay preparado para su cultivo y desarrollo”, ni siquiera razones prácticas que pudieran aproximarla a las preocupaciones del pueblo y el interés de las autoridades.⁵² Irarrázaval tenía claro que el asunto no se agotaba en la asignación de recursos o la dictación de leyes que organizaran un aparato estadístico. Otro tanto dependía de un trabajo pedagógico transversal, dirigido a ciudadanos y empleados públicos, que fijara una percepción compartida sobre la utilidad de estas pesquisas para la planificación política. Un año después de esa declaración, cuando el proyecto parecía desdibujarse a manos de un “indiscreto espíritu de ruin economía”, Irarrázaval intervino en el debate para refutar a Palazuelos y a quienes habían defendido una postura similar en el Senado.

La extensa e informada intervención del ministro partió clarificando los objetivos de la Oficina de Estadística. La institución estaba lejos de ser un simple archivo

⁵¹ Al igual que Egaña, Palazuelos propuso una corrección a los salarios, asignando 1.000 pesos al director, 700 pesos al oficial primero y 500 pesos al archivero. SCL, CD, sesión 10ª en 2 de julio y 11ª en 4 de julio de 1845, tomo XXXVI: 97 a 98 y 110 a 112, respectivamente.

⁵² Irarrázaval, (1858): 239 a 240.

o un lugar de “compilación indigesta de documentos de diversas clases”, como había indicado Palazuelos. Era, por el contrario, un espacio de acumulación de datos que servían a la deducción de cuestiones fundamentales para la conducción de la república. Solo a partir de esa comprensión, indicaba Irarrázaval, se entendía la sistematicidad con que las principales naciones del mundo habían abrazado la producción de este conocimiento, comprometiendo recursos y reclutando a sus mejores ciudadanos. Los riesgos de ignorar esa relevancia eran altos, advertía, y citó como ejemplo lo sucedido con el impuesto del catastro en la década de 1830, cuando el gobierno, basándose en datos recopilados por agentes particulares, decidió suspender una serie de gravámenes que serían compensados por dicho tributo. Los interesados errores del cálculo, que según las estimaciones del Ministro redujeron en ocho veces la renta real, habían dejado al fisco con la mitad de los ingresos que generaban las cargas derogadas. En este caso los daños habían sido absorbidos por el gobierno y los beneficios habían engrosado las arcas de los particulares, pero perfectamente podía darse la situación inversa. “¿No es posible que un Congreso, marchando a ciegas, con la mejor intención ocasione la ruina misma de los pueblos que propenden a engrandecer? Otro de los poderes del Estado, el Ejecutivo ¿qué podrá hacer sin la necesaria ilustración que suministra la estadística, y solo la estadística?”, inquiría Irarrázaval como parte de su reflexión.

La reducción salarial aprobada por el Senado y agravada por Palazuelos no hacía más que trivializar la relevancia de estas pesquisas y la eficiencia que debía distinguir a quienes las ejecutaran, agregaba Irarrázaval. “Los trabajos estadísticos, ya se atiende a su importancia, ya a su naturaleza, ya a su complejidad, ya a la exactitud rigurosa que debe reinar en ellos, exigen hombres de una capacidad más que mediana, de inteligencia despejada, de actividad no común, de constancia a toda prueba, y dotados de aquel genio de detalle, me explicaré así, que tan pocos poseen”. Precisamente por ello era necesario “componer [la Oficina] de hombres inteligentes y expertos que analicen con tino y sagacidad los buenos y malos informes que se les den, que adviertan y suplan los vacíos que tengan y que ilustren con convenientes instrucciones a los funcionarios y particulares que han de suministrarlos”. Pero nada de esto se podía esperar ni exigir, señalaba, asignando rentas exiguas a los funcionarios involucrados.

A pesar de su consistencia, la intervención del ministro no invalidaba la última razón esgrimida por los críticos: la situación del erario. Quizás por ello dejó el asunto para el final: “hasta aquí he discurrido en una hipótesis que no existe. No es cierto que el tesoro chileno se halle en las pobres circunstancias que se pretende: no es cierto, señores”. Una “considerable suma” que había quedado sin destino en 1844 y la inesperada alza de 200.000 pesos en los ingresos fiscales el mismo año invalidaban tal aprensión y parecían suficientes para desestimar la indicación de Palazuelos y desechar las reducciones aprobadas por el Senado. La visión del ministro se impuso, pero se trató de un triunfo trabajoso. Solo tras

nueve votaciones sucesivas la Cámara de Diputados aprobó el artículo en su forma original.⁵³

Aunque la nueva versión del proyecto fue enviada en forma inmediata al Senado para su revisión, el trámite no se retomó sino hasta la legislatura de 1847. Los cambios sancionados en ambas discusiones habían sido de fondo y, por lo mismo, los puntos conflictivos volvieron a ser tratados con la misma intensidad inicial durante junio y julio de ese año.⁵⁴ En lo referido al Archivo General, se desechó definitivamente la moción de conservar las actas de las municipalidades, se reafirmó la idea de conservar todos los contratos e instrumentos emitidos por los escribanos y se desestimó la creación de archivos provinciales; en lo referido a la Oficina de Estadística, se reinstalaron las reducciones salariales para los oficiales segundos y el archivero de igual grado, reduciendo nuevamente el costo anual de funcionamiento de la repartición. Con esas modificaciones la ley fue finalmente promulgada el 17 de septiembre de 1847.

Si bien el proyecto resultó aprobado, su perfil difería de lo que había propuesto el gobierno. El debate, por su parte, dejó entrever algunas disonancias entre la valoración de ciertas actividades administrativas y la liberación de los recursos que su desarrollo demandaba. El sueldo de los funcionarios que integraban la oficina fue uno de los temas más conflictivos en la tramitación del proyecto. La TABLA 1 da cuenta de los cambios que experimentaron dichas asignaciones en las distintas fases de discusión, marcada por las intervenciones de Egaña y Palazuelos y las respectivas modificaciones en cada cámara. ¿Tenían asidero las críticas de ambos parlamentarios al proyecto oficial?

⁵³ SCL, CD, sesión 12ª en 7 de julio de 1845, tomo XXXVI: 120 a 125.

⁵⁴ Chile, Sesiones del Congreso Nacional, 1847, CS, sesiones de 14 de junio y 18 de junio; CD, sesiones de 30 de junio y 12 de julio; y CS, sesiones de 19 de julio y 30 de julio.

TABLA 1. Cambios en el costo anual de la Oficina de Estadística (en pesos) según modificaciones en los sueldos durante la tramitación del proyecto (1844-1847)

Cargo	Proyecto (1844)	Egaña	Senado	Diputados	Ley (1847)
Jefe	2.500	1.900	2.500	2.500	2.500
Oficial primero (1)	1.200	800	1.200	1.200	1.200
Oficial segundo (3)	1.000	700	700	1.000	700
Archivero primero (1)	1.200	800	800	1.200	1.200
Archivero segundo (1)	800	600	600	800	600
Portero	100	100	100	100	100
Gastos de escritorio	200	200	200	200	200
TOTAL (en pesos)	9.000	6.500	7.500	9.000	7.900

Fuente: elaboración propia a base de SCL, CS, sesión 11^a en 15 de julio de 1844, p. 126; sesión 9^a extraordinaria en 20 de noviembre de 1844, pp. 522 a 523; sesión 14^a en 18 de julio de 1845, p. 162 y *El Araucano* (Santiago, 17 de septiembre de 1847).

La década de 1840, cuando se discute la iniciativa, exhibe un importante aumento en el presupuesto fiscal asociado a la expansión de las instituciones del Estado y al afianzamiento de su presencia territorial. El establecimiento de la Dirección de Caminos, Canales, Puentes y Calzadas y su Cuerpo de Ingenieros Civiles, de una serie de instituciones educacionales, entre ellas la Universidad de Chile, y la organización del Régimen Interior de Administración, con la consiguiente regularización de las remuneraciones de intendentes y gobernadores, consumirá parte importante de estos nuevos recursos. En ese contexto de crecimiento y especialización institucional, donde los sueldos comenzarán a tener un peso relativo mayor en el presupuesto fiscal, la propuesta de creación de la Oficina de Estadística parece viable y pertinente.⁵⁵

⁵⁵ Dirección General de Contabilidad, 1901: 21 y López, 2014: 135.

TABLA 2. Costo anual proyectado de la Oficina de Estadística (en pesos) en relación al presupuesto del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores y el total de la Administración Pública (1844-1849)

	1844	1845	1846	1847	1848	1849
Presupuesto total	3.269.985	3.566.260	3.741.072	3.484.204	4.300.245	4.416.359
Presupuesto Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores	384.845	499.498	605.118	373.775	533.132	561.022
Oficina de Estadística (costo anual según discusión)	9.000	7.500	9.000	7.900	7.900	7.900
Porcentaje del presupuesto de Interior	2,33%	1,5%	1,48%	2,11%	1,48%	1,40%
Porcentaje del presupuesto total	0,27%	0,21%	0,24%	0,22%	0,18%	0,17%

Fuente: Chile, Leyes de presupuestos para los gastos generales de la administración pública (1844-1849).

Si nos centramos en el período 1844-1849, desde que se presenta la iniciativa hasta que la Oficina de Estadística es considerada formalmente en el presupuesto fiscal, el gasto anual autorizado pasó de \$3.269.985 a \$4.416.359 (TABLA 2). El Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, cartera de la que dependería la oficina, también exhibió un aumento de \$384.845 a \$561.022. Se trata de un alza importante, pero menor a la experimentada por los Ministerios de Hacienda y de Guerra y Marina, que en conjunto llegaron a controlar más del 70% del presupuesto estatal durante esa década. ¿Cuál era el impacto del establecimiento de la Oficina de Estadística en esa distribución? En el proyecto original de 1844, el costo anual de funcionamiento se fijó en \$9.000, equivalente al 2,33% del presupuesto asignado al Ministerio de Interior ese año. Dicho monto coincidía con el criterio de otras figuras políticas incumbentes, como Diego José Benavente, quien en su *Opúsculo* (1841) había propuesto un costo anual de \$10.000 para una oficina similar, aunque con un plan de investigación más acotado. En los años siguientes, con las sucesivas modificaciones que experimentó el proyecto, el presupuesto eventual de la Oficina de Estadística se mantuvo en un 1,5% promedio del anual de la cartera. A la luz de estas cifras, se trataría de

una institución que en ningún caso reportaba un recargo excesivo al erario, no al menos en los términos indicados por Egaña y Palazuelos en sus intervenciones.

No obstante, al comparar las asignaciones específicas y totales con otras reparticiones de la administración pública, se advierte que las remuneraciones de los funcionarios de la Oficina de Estadística estaban levemente por sobre el promedio de otros burócratas. Si bien en ningún caso escapaban de los márgenes razonables, se incubaba ahí una diferencia que explica intervenciones como la de Egaña. Si tomamos como referencia la Ley de Presupuestos de la Administración Pública de 1845 y la propuesta salarial original, el sueldo asignado al jefe de la oficina (2.500 pesos) era similar al del Intendente de Santiago y al del secretario de la Aduana de Valparaíso, que era la posición original de Urizar, pero superior al del Rector de la Universidad de Chile (1.500 pesos). Si lo comparamos con los sueldos más altos dentro de la administración, dicha asignación correspondía al 20% del sueldo del Presidente de la República y el 55% del sueldo de un ministro de Estado. Aunque Egaña trató de disminuirlo, el monto originalmente definido para ese cargo tendió a mantenerse, graficando cierta coincidencia respecto a los sueldos de cargos superiores. El caso del resto de los funcionarios tuvo un desenlace distinto. Las brechas más importantes estaban en las remuneraciones de los oficiales segundos y los archiveros, por lo general más altas que las de burócratas con tareas equivalentes en otras reparticiones ministeriales. Los archiveros primero y segundo de la Contaduría Mayor del Ministerio de Hacienda, por ejemplo, recibían un salario de 600 y 500 pesos respectivamente, frente a los 1.200 y 800 pesos asignados a los archiveros primero y segundo de la Oficina de Estadística; asimismo, mientras los oficiales segundos de cualquier ministerio recibían 800 pesos anuales, los de la oficina iban a recibir 1.000 pesos. En la comparación institucional, el presupuesto de la oficina era superior al de la Escuela Normal de Preceptores (5.020 pesos), que incluía el sueldo del director, ayudante, treinta pensiones estudiantiles y el alquiler de un edificio, y también que el de la Quinta Normal de Agricultura (7.667 pesos), considerando el sueldo de su director, dos mayordomos, un portero, ocho peones, la compra de árboles, semillas, herramientas y gastos extraordinarios.⁵⁶

Dicha comparación confiere cierto respaldo a las indicaciones de Egaña, cuya propuesta de reducción, sobre todo en el caso de los funcionarios de menor rango, apuntaba a disminuir eventuales brechas entre los oficiales de la oficina y sus similares en la administración pública. En este punto su intervención fue efectiva, pues dicho criterio se impuso en la asignación finalmente aprobada en 1847. Con esa modificación, el presupuesto total de la oficina y los sueldos de sus funcionarios se aproximaron a las remuneraciones promedio del Ministerio de Hacienda y también de Guerra y Marina, pero se distanciaron levemente de la situación tanto en Interior y Relaciones Exteriores como en Justicia, Culto e

⁵⁶ Chile, 1844.

Instrucción Pública, que operaban con presupuestos menores.⁵⁷ Estas cifras permiten entender en qué medida el presupuesto inicial pudo resultar gravoso para los defensores de la austeridad fiscal y por qué las reducciones se aprobaron a costa de los sueldos de los funcionarios de menor rango, la principal anomalía de la propuesta gubernamental.

Los años de la transición: la estadística general frente a las estadísticas específicas

El principal objetivo del proyecto del gobierno era institucionalizar un sistema informacional que se hiciera cargo de la estadística general de la república. Si bien la acumulación sectorial de datos era parte del sistema, se esperaba que la Oficina de Estadística fuera la institución encargada de fijar ritmos y ordenar los trabajos realizados tanto a nivel sectorial como local. Sin embargo, mientras se discutía la ley comenzó a ser evidente la necesidad de separar la producción de la estadística general, que en su estructura provisional ya mostraba problemas de ejecución, de las estadísticas específicas, como la comercial y judicial, que avanzaban a ritmo propio y con protocolos de producción autónomos. De hecho, tanto el Ministerio de Hacienda como el de Justicia, Culto e Instrucción Pública incluyeron en sus presupuestos asignaciones para funcionarios dedicados de manera exclusiva a la estadística de cada cartera, medida que se tornó conflictiva conforme avanzaba la discusión del proyecto por ser un gasto redundante ante el establecimiento de una institución con presupuesto propio. La coordinación entre estadística general y estadísticas específicas, aunque obvia en teoría, no lo será en la práctica. Los desfases en los tiempos de producción e incluso las brechas en cuanto a su calidad se convertirán en un recurrente foco de tensión dentro del sistema estadístico chileno.

La producción de estadísticas judiciales había partido con anterioridad a la organización provisional de la Oficina de Estadística, como lo confirman los cuadros e informes insertos en el periódico *El Araucano* en la década de 1830 y las memorias del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública de ese decenio y el siguiente. Su ejecución, sin embargo, enfrentaba los mismos problemas detectados para la estadística general: falta de empleados para reunir y clasificar los datos y escasa confiabilidad en los resultados obtenidos. Ese era el diagnóstico en 1842, cuando se esperaba que la reciente designación de un visitador judicial sirviera para transmitir instrucciones que regularizarían la remisión de informes. Al año siguiente el gobierno ordenó que en todos los juzgados de la República se dispusiera de un libro copiator de las sentencias por causas criminales,

⁵⁷ El presupuesto final aprobado coincidía, por ejemplo, con el financiamiento anual de las Oficinas de Aduana del Ministerio de Hacienda, pero era superior al de instituciones como la Quinta Normal de Agricultura, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional (que recibían asignación conjunta) y el mantenimiento de liceos provinciales. Ver Chile, 1849.

apuntando edad, oficio, grado de instrucción del reo y aspectos llamativos del delito, junto al cual debía llevarse otro cuaderno con las sentencias de causas civiles.⁵⁸ Ambos sentarían las bases para una estadística precisa. Con el fin de coordinar estos esfuerzos, el presupuesto de la cartera del año 1844 contempló una asignación de 1.000 pesos para un funcionario encargado exclusivamente de la estadística judicial. Si bien ello abría la posibilidad de la contratación de un nuevo funcionario, se resolvió designar en comisión a José Antonio Carrasco, empleado de la Alcaidía de la Aduana de Valparaíso. Fue un movimiento similar a la designación de Urizar como jefe provisional de la Oficina de Estadística. Egaña también trató de suprimir esta asignación en la discusión del presupuesto para el año 1845, aduciendo que el cargo se haría irrelevante una vez aprobada la oficina, pero su indicación fue desechada. La comisión se mantuvo porque la evaluación que había hecho el Ministro de Justicia del trabajo del oficial era positiva, aunque al año siguiente se debió precisar a qué Ministerio, si a este o Hacienda, debía imputarse el sueldo. El funcionario aparecía en ambas nóminas (recordemos que pertenecía a la oficina de Aduana) sin certeza de si recibía solo una remuneración o ambas. Finalmente se optó por mantener a Carrasco en sus tareas, pero suprimiendo la asignación en la cartera de Justicia, lo que explica la desaparición del cargo en el presupuesto regular.⁵⁹

La estadística comercial por su parte, avanzaba con regularidad. Desde 1835 el oficial de aduana José Agustín Montiel comenzó a reunir y publicar las cifras de importación y exportación del puerto de Valparaíso, fijando los pilares de un trabajo que hacia fines de 1843 se ampliaría a toda la república con el establecimiento de una mesa de Estadística Comercial en la Oficina de Aduana de aquel puerto. Tal como en la cartera de Justicia, aquí también se estableció una asignación anual de 1.000 pesos, aunque de carácter permanente. Esta medida coincide con el impulso general dado a la estadística en el primer decenio del gobierno de Bulnes, pero expresaba también el interés de autonomizar las cifras comerciales de las estadísticas "civil y judicial", debido al dinamismo del sector y la particularidad de su registro. En cualquier caso, el establecimiento de una sección especializada en el Ministerio de Hacienda venía a formalizar una autonomía que ya operaba en los hechos. Para mediados de la década de 1840 la estadística comercial, en especial la de comercio exterior, había alcanzado un nivel de desarrollo mayor al de otros sectores: ya existían registros anuales de bienes importados, con designación de especie, cantidad, valor y origen, lo mismo para las exportaciones y los productos en tránsito. Tales cifras no solo permitían conocer los impuestos percibidos por el Estado, sino también la actividad de cada puerto, el porcentaje del comercio cubierto por la marina nacional y hacer estimaciones respecto al lugar del país entre las naciones mercantiles del

⁵⁸ Montt, [1842] 1858: 28 y [1843] 1858: 144 a 145.

⁵⁹ Chile, [1843] 1908: 611; Montt, [1844] 1908: 457; indicación de Egaña, SCL, CS, sesión 40ª en 17 de octubre de 1844, tomo XXXV: 471; precisión presupuestaria, SCL, CD, sesión 15ª en 18 de agosto y 16ª en 20 de agosto de 1845, tomo XXXVI: 261 y 272 a 273.

globo. Hacia fines de la década estos registros se perfeccionarán y el desarrollo se desplazará hacia la estadística de precios, orientada a la industria, el comercio y el consumo interno.⁶⁰

Similares medidas se adoptaron respecto a la estadística médica, tratando de poner en sintonía el plan de investigación de la Oficina de Estadística y las atribuciones dadas a la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile desde su creación. Con el fin de avanzar en el conocimiento de la situación de las enfermedades endémicas y epidémicas en el país, en diciembre de 1848 el gobierno ordenó que en la cama de todos los hospitales del país se dispusiera de una ficha que, junto con el nombre del médico a cargo, registrara la identidad del paciente, su edad, estado civil, ocupación, lugar de nacimiento y detalles de su enfermedad. Dichos formularios fueron preparados entre ambas instituciones con el fin de subsanar las omisiones e imprecisiones que se habían detectado en los reportes recibidos a la fecha. La Oficina de Estadística era la encargada de que los padrones llegaran a todos los establecimientos asistenciales, comprometiendo a sus administradores en el correcto cumplimiento de la tarea.⁶¹

La estadística general, por el contrario, se mostraba prácticamente paralizada. En 1845 todavía no se completaban los resultados del censo de población de 1843 y poco se había avanzado en la recopilación de datos provinciales. Las condiciones de trabajo tampoco eran óptimas. Debido a la estrechez de los edificios públicos, la Oficina de Estadística inicialmente debió funcionar en el domicilio particular de Urizar, donde informes y documentos oficiales se hacían espacio entre sus bienes personales.⁶² Entre los escasos avances de este período se cuenta la publicación de *Estadística de la República de Chile. Provincia del Maule* (1845), que el gobierno ordenó preparar como una forma de presión al resto de los intendentes y cuerpos administrativos locales. El texto, que bordeó las 170 páginas, siguió con precisión el orden fijado en el plan de investigación de Urizar. Se esperaba que esta estructura facilitara los ejercicios de comparación con los tomos que se publicarían posteriormente, aun cuando se desconocía el grado de avance de las investigaciones en cada provincia. Por lo mismo, la retórica que enmarcó la aparición de esta obra insistió en la idea de que se trataba del primer volumen de la gran estadística de la república, el primer resultado de un plan general que en cuestión de años abarcaría todo el territorio nacional. A su vez, la decisión de editar "un volumen por provincia" concedía la ventaja de liberar los tiempos de publicación de los ritmos locales de levantamiento de información, manteniendo vivo el espejismo del texto general. El mismo Urizar anunciaba en la introducción que una vez formada

⁶⁰ SCL, CD, sesión 48ª en 12 de octubre de 1844, tomo XXXIV: 567 y 12ª en 7 de julio de 1845, tomo XXXVI: 121 a 122; también Urmeneta, [1851] 1858: 716 a 717 y Novoa, 1861: 403.

⁶¹ Asimismo, se encargaba a Intendentes y Gobernadores velar porque los enfermos fueran tratados por médicos recibidos, al menos por uno en cada establecimiento. Estadística médica, Santiago, 15 de diciembre de 1848, *Boletín*, 1848b: 345 a 346.

⁶² SCL, CS, sesión 5ª en 16 de junio de 1845, tomo XXXVII: 41.

la colección completa, se editaría un tomo final con sumarios de las descripciones provinciales, estudios de los elementos comunes a la organización republicana y lo que pudiese deducirse de los trabajos de comparación.⁶³ De poco sirvió la publicación y fueron estériles las palabras con que Urizar criticó a las intendencias que, contando con más recursos, no habían mostrado la misma eficiencia. La reacción de las provincias fue nula, a excepción de Valdivia, donde el entonces intendente Salvador Sanfuentes comenzó a recopilar cifras y apuntes para una estadística que quedó inconclusa debido a su designación en 1846 como ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública.⁶⁴ La aparición de algo similar a la "Estadística Jeneral de la República" deberá esperar al menos tres décadas.⁶⁵

La entrada en vigencia de la ley de 1847 fue problemática y se dilató hasta junio del año siguiente, cuando la Oficina comenzó a operar en forma según su nueva estructura y dotada de los empleados requeridos.⁶⁶ Hacia esa fecha, y como parte de una mudanza general de las instituciones de administración interior, la repartición se había trasladado a la Casa de Moneda, junto a los ministerios. Ello subsanaba temporalmente el problema del espacio, aunque sin tener claridad de hasta cuándo la nueva instalación sería capaz de albergar los documentos que se recibirían como parte del montaje del Archivo General. Asimismo, se dio por finalizada la comisión de Fernando Urizar Garfias, quien volvió a su puesto en la Aduana de Valparaíso. En su reemplazo se designó a José Miguel de la Barra.

De la Barra había tenido algunos acercamientos al problema estadístico. Como Intendente de Santiago, le correspondió conducir los trabajos del polémico censo de población de 1843; a la fecha se desempeñaba también como Decano de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile, institución comprometida desde su fundación con el fomento de la investigación estadística. Contaba, además, con una notable trayectoria comercial, académica, parlamentaria y diplomática, sirviendo en su juventud en la secretaría de la primera Legación Chilena en Londres y luego como Ministro Plenipotenciario de Chile en

⁶³ Oficina de Estadística, 1845: iii-iv.

⁶⁴ Estos papeles fueron publicados póstumamente en Sanfuentes, 1862.

⁶⁵ Si bien la estadística de la Provincia del Maule fue el único texto resultante de este primer intento por redactar una "Estadística Jeneral de la República", Urizar no renunció a la posibilidad de producir textos misceláneos que contribuyeran, al menos parcialmente, al conocimiento del país. Fruto de ese interés fue la *Guía Jeneral de la República de Chile*, una especie de almanaque o guía de viajeros redactada en forma colectiva bajo su supervisión y publicada en Valparaíso en 1847. Urizar Garfias, 1847.

⁶⁶ La mención a este "embarazoso" comienzo está en una circular enviada por Manuel Camilo Vial, entonces Ministro del Interior, notificando sobre la entrada en funcionamiento de la institución y comprometiendo a Intendentes y Ministros de Estado con el envío de la información y archivos que la Oficina de Estadística requería para cumplir sus objetivos. Oficina de Estadística, Ministerio del Interior, Santiago, 26 de junio de 1848. *Boletín*, 1848b: 190.

Francia, donde se convirtió en miembro de la Sociedad Francesa de Estadística Universal, establecida en París en 1829.⁶⁷ A la cabeza de una repartición mejor dotada, de la Barra enfrentaba tres tareas inmediatas: establecer protocolos regulares de suministro de información desde las provincias, publicar el repertorio anual fijado por ley e iniciar la instalación del Archivo General. No era una tarea fácil y sus principales obstáculos, al menos para las dos primeras tareas, eran los mismos identificados por Urizar durante su jefatura provisional: la falta de celo administrativo de los funcionarios locales y la indiferencia de los vecinos que integraban las comisiones departamentales.

Burocráticamente hablando, el escenario que enfrentaba de la Barra era complejo. Para contrarrestar la indolencia de los funcionarios estatales, en marzo de 1847 el gobierno había emitido un decreto sancionando la inobservancia de las leyes y el mal comportamiento de los empleados, que se había expresado en rebeldía, acoso interno e incumplimiento de tareas. Días después se dictó otra norma, insistiendo en la necesidad de reforzar "la moral de los empleados en los diversos ramos de la Administración Pública". Con amenazas de "causas criminales", se pretendía desterrar "los vicios que ofenden la probidad, el buen manejo de las rentas y el orden".⁶⁸ Sin embargo, la negligencia general parecía inmune a estas reconvenciones. Eso se desprende de los reportes presentados por de la Barra al Ministerio del Interior. El de 1850 es un buen ejemplo. Parte importante de su exposición se centró en las tareas de producción de tres estadísticas particulares, criminalidad, salubridad y minería. En todos los casos la conclusión fue similar: resultaba imposible informar avances. "Al mismo tiempo que se hacían trabajos sobre los datos existentes en la Oficina sobre estos ramos", indicó:

"se pedían a las provincias los que faltaban, y aun se prescribían reglas y se remitían formularios para la mayor facilidad y exactitud de las investigaciones necesarias para obtenerlos. Desgraciadamente no se obtuvieron estos datos de las provincias, salvo una que otra excepción honrosa y a pesar de las repetidas reclamaciones de la Oficina. Esta omisión no ha dependido tanto de la voluntad de los funcionarios que podían suministrar aquellos datos, como de la falta de costumbre y medios de practicar las diligencias que la colectación de algunos de ellos demandaba"⁶⁹

Tampoco podían esperarse noticias satisfactorias de la preparación de las estadísticas provinciales, cuya recepción seguía pendiente. A tres años de asumir el cargo, su administración parecía sumida en la esterilidad.

⁶⁷ Hidalgo y Sánchez, 2006; también Figueroa, Virgilio, 1928: 127 a 128 y Figueroa, Pedro Pablo, 1897: 168 a 169.

⁶⁸ Empleados públicos, Ministerio del Interior, Santiago, 6 y 10 de marzo de 1847, *Boletín*, 1847: 76 a 77, 80 a 81.

⁶⁹ *El Araucano* (Santiago, 17 de septiembre de 1850).

En el único frente donde pudo informar cierto avance fue en la preparación del resumen anual definido en la ley de 1847. Al menos bajo esa descripción presentó el *Repertorio Nacional* (1850) [figura 1], que en sus casi trescientas páginas combinaba cuestiones tan dispares como cronologías razonadas de las autoridades políticas y eclesiásticas del país (partiendo con los Incas), registros de población por unidad administrativa según los datos parciales del censo de 1843, descripciones de las oficinas de gobierno, con los nombres de los funcionarios que las integraban, una matrícula de los abogados, médicos, matronas, boticarios y agrimensores en ejercicio en la República, el estado de las instituciones religiosas, el escalafón del ejército, la nómina de los comerciantes por rubro de Santiago y Valparaíso, el movimiento de la población por provincias del año 1848 y una extensa biografía del conquistador Pedro de Valdivia, que formaría parte de una serie dedicada a figuras célebres en la historia de la nación.

Aunque sus impresores la promocionaron como la primera entre las obras del mismo tipo que se habían publicado a la fecha, de la Barra estaba consciente de sus limitaciones y fue claro en presentarla como un simple ensayo de una saga perfectible.⁷⁰ Eso se desprende, al menos, del primer anuncio que hizo al Ministerio del Interior respecto a su preparación (anunciando un índice distinto al resultado final), de las líneas que le dedicó en su informe a la misma cartera en 1850 y de su introducción a la obra misma. Advirtiendo la falta de documentación en archivo, postergando para futuras ediciones los trabajos comparativos debido al carácter parcial de los datos colectados, y acusando retrasos en el proceso de impresión (lo que significó que en las nóminas de empleados públicos aparecieran varios funcionarios que al momento de la publicación ya habían muerto o dejado sus cargos), de la Barra terminó reproduciendo los mismos argumentos que había empleado Urizar para abordar la brecha entre expectativas y resultados.⁷¹



FIGURA 1. Portada de *Repertorio Nacional* (Santiago, 1850), editado durante la jefatura de José Miguel de la Barra (1847-1851)

⁷⁰ *El Progreso* (Santiago, 24 de diciembre de 1850).

⁷¹ José Miguel de la Barra al Ministro del Interior, Santiago, 25 de noviembre de 1848, AN, Fondo Ministerio del Interior (de aquí en adelante MINT), Vol. 122, ff. 130 y 130v; *El Araucano* (Santiago, 17 de septiembre de 1850) y Oficina de Estadística (1850): i-ii.

Si bien el *Repertorio Nacional* vino a llenar el vacío editorial que dejó la suspensión de la Estadística General de la República, estuvo lejos de significar un progreso en la producción de conocimiento estatal. De hecho, los mismos reportes que presentó de la Barra permiten entender por qué la publicación estuvo más cerca de la lógica del almanaque que del reporte científico y también por qué no hubo ediciones posteriores. La incapacidad de la Oficina de articular una red informacional eficiente llevó al gobierno, en marzo de 1851, a congelar la provisión de vacantes disponibles aduciendo que “en su forma actual” la repartición no llenaba debidamente su objeto. Se ordenó entonces un proceso de revisión a cargo del Congreso.⁷²

El balance detallado del ministro del Interior, Antonio Varas, apareció meses más tarde e identificaba varios nudos críticos. Uno de ellos era la extensión del plan de investigación, desproporcionado para una institución que recién se formaba y desatento a la experiencia internacional, que aconsejaba un avance gradual en estas materias. A la luz de los magros resultados, no cabía duda que la amplitud temática había tornado estériles los recursos comprometidos. Otro tanto se atribuía a la planta y organización de la Oficina, que parecía limitada en relación a sus objetivos. Pero ninguno de estos obstáculos era tan determinante como los desajustes derivados de la desorganización de la administración provincial, el eslabón clave en la red informacional que debía nutrir de datos a la institución. Mientras los funcionarios ubicados en los espacios administrativos locales no asumieran estas tareas con minuciosidad y constancia, nada de provecho podía esperarse de la Oficina de Estadística. ¿Qué hacer de ahí en adelante? Mientras se consolidaba la administración provincial, no quedaba más que calibrar las expectativas redefiniendo los alcances de las tareas y reorganizando la planta de la repartición.⁷³

Un destino similar tuvo la otra institución instalada por la Ley de 1847, el Archivo General. Dicha norma había identificado con claridad los plazos y protocolos que debían seguir las distintas instituciones llamadas a transferir sus archivos. Con el fin de hacer cumplir la ley, dos años más tarde el gobierno hizo obligatorio que los cuatro ministerios y todas las oficinas públicas hicieran efectivo el envío de sus archivos, tal como debían hacer los escribanos con los duplicados de los registros y documentos que emitieran.⁷⁴ Fue este último punto el que terminó por desdibujar el sentido mismo de la institución. Tal como se había anticipado en la discusión de la ley, pronto se hizo patente el principal problema: a quien atribuir el costo de la duplicación. Los escribanos habían traspasado ese gasto a los particulares, pero ello implicaba aplicar una forma de impuesto indirecto no aprobado por ley, pasando a llevar el Art. 148 de la Constitución de la Repú-

⁷² Antonio Varas, Ministro del Interior, Santiago, 26 de marzo de 1851, AN, MINT, Vol. 122, f. 180.

⁷³ Varas, (1858): 662 a 663.

⁷⁴ Oficina de Estadística, Santiago, 25 de abril de 1849, *Boletín*, 1849: 39 a 38.

blica. Como tampoco se quiso obligar a los escribanos a sufragar ese gasto, en octubre de 1850 se decidió suspender la remisión de estos documentos mientras el Congreso buscaba una fórmula de salida. Siendo fundamental determinar el costo anual de estas operaciones, se encargó a las Cortes de Apelaciones del país solicitar a los escribanos bajo su jurisdicción cálculos sobre la cantidad de instrumentos emitidos y el número de fojas que implicaría su reproducción. A pesar de la insistencia de las autoridades, hacia fines de 1851 solo la Corte de Apelaciones de Concepción había enviado esa información.⁷⁵ Aunque la Oficina de Estadística mantuvo a los dos archiveros como parte de su planta y conservó parte del escaso material que recibía, la idea del Archivo General, en la forma original, fue perdiendo relevancia. El impulso será recién retomado cuatro décadas más tarde, en 1887, cuando la idea de archivo se rehabilite en medio de una profunda reorganización de las secretarías de Estado.

Balance prospectivo

El golpe de timón dado por el Ministro del Interior, Antonio Varas, puso fin a la jefatura de José Miguel de la Barra, quien dejó el cargo estando enfermo (morirá ese mismo año) y en medio de la aguda crisis política que rodeó a la Revolución de 1851. Este conflicto, instigado por la inminente llegada del candidato oficialista, Manuel Montt, a la Presidencia de la República, fue una reacción provincial a las prácticas autoritarias y centralistas con que habían operado los conservadores desde su llegada al gobierno en la década de 1830. El triunfo de las fuerzas del gobierno abrió un ciclo caracterizado por la intensificación del control central sobre las unidades básicas de administración. Uno de los síntomas de ese giro fue la promulgación de la Ley de Municipalidades de 1854, que vino a regular el funcionamiento de estas corporaciones complementando lo que la Ley de Régimen Interior había hecho respecto a las intendencias y gobernaciones.⁷⁶ La Oficina de Estadística también experimentó ajustes en sintonía con esos cambios. Las transformaciones que experimentará a lo largo de la década de 1850 serán respuesta tanto a los problemas detectados desde su puesta en marcha como a la necesidad de acoplarla a la nueva dinámica de administración provincial.

Los dos sucesores inmediatos de José Miguel de la Barra, Manuel Talavera (1851-1858) y Santiago Lindsay (1858-1876), implementarán reformas trascendentales en esa línea. La primera de ellas se sancionó en 1855, durante la administración de Talavera, y apuntó a reforzar la obligatoriedad de gobernaciones e intendencias respecto al levantamiento de datos estadísticos. Al no existir

⁷⁵ Ministerio del Interior a las Cortes de Apelaciones de Santiago, La Serena y Concepción y al Jefe de la Oficina de Estadística, Santiago, 29 de octubre de 1850, AN MINT, Vol. 277, ff. 25 y 25v y Varas, [1851] (1858): 663.

⁷⁶ Ley sobre organización y atribuciones de las municipalidades, 8 de noviembre de 1854, An-guita, 1912, tomo I: 638-649; también Illanes, 2003: 382 a 384.

funcionarios locales dedicados exclusivamente a dichas tareas, las demandas informacionales de la Oficina de Estadística seguían siendo entendidas como tareas extraordinarias, esporádicas y ajenas a las rutinas burocráticas. De ahí las dificultades para levantar datos y comprometer a las autoridades provinciales en el plan de pesquisas orquestado desde Santiago. Para sortear esa frontera se creó el puesto de oficial provincial de estadística, funcionario encargado de coordinar las investigaciones a nivel local y remitir padrones de manera periódica al gobierno central.⁷⁷ Aunque a corto plazo estos agentes también se vieron consumidos por el tráforo administrativo normal, asumiendo tareas distintas a las de su destino, su existencia será relevante para la regularización de los trabajos estadísticos y cumplirán un papel clave a partir de la década de 1870, cuando obtengan autorización y viáticos para desplazarse por los territorios bajo su jurisdicción. Liberados, gracias a esos recursos, de la tiranía burocrática de sus escritorios, esos viajes les permitirán supervisar en terreno el trabajo de las autoridades ubicadas en departamentos y distritos y redactar informes detallados de estadística provincial.⁷⁸

Dicha autorización de desplazamiento se debió a las gestiones de Santiago Lindsay, quizás el más importante de los directores de la Oficina de Estadística durante el siglo XIX. Su permanencia en el cargo –estuvo a la cabeza de la repartición por casi dieciocho años– le permitió afinar el desempeño de sus funcionarios y la comunicación con la estructura administrativa provincial, lo que redundará en una mayor regularidad en las investigaciones diseñadas. Su primera tarea fue ordenar los resultados del censo de población aplicado en 1854 y que tres años después seguía sin llegar a imprenta. La preparación de ese volumen, publicado en 1858, le permitió elaborar un diagnóstico mayor de los principales problemas asociados a la producción de información estadística, muchos detectados tempranamente por sus antecesores, y fue con esos antecedentes que elaboró la agenda de transformaciones que implementará durante su administración.⁷⁹ Bajo su dirección, por ejemplo, se alcanzaron a organizar dos nuevos censos de población, en 1865 y 1875, con los que comenzó a materializarse el ideal de periodicidad que se mantuvo invariable hasta 1895.

También a sus gestiones se debió la publicación regular del *Anuario Estadístico de la República de Chile*, órgano de difusión local e internacional que apareció por primera vez en 1860 y se imprimió casi ininterrumpidamente hasta fines del siglo XIX. La aparición del *Anuario* no solo fue producto del empuje de Lindsay, quien resolvió patrocinarlo a pesar de la escasez de recursos y la recurrencia de algunos obstáculos, sino que también se debió a que hacia la década de 1860

⁷⁷ Ley de aumento de sueldos a intendentes, 3 de octubre de 1855, Anguita, 1912, tomo II: 18

⁷⁸ Entre 1872 y 1882 se editaron doce informes estadísticos provinciales, preparados por estos oficiales, que en conjunto constituyeron la primera versión de la estadística general de la República. Estefane, 2012: xlv-liii.

⁷⁹ Chile, Oficina de Estadística, 1858.

ya se había alcanzado un piso mínimo de predictibilidad burocrática, levantando datos de acuerdo a procedimientos relativamente homogéneos y a un ritmo controlable. Si bien los contratiempos no faltaron, como tampoco las reformas, esa regularidad se mantuvo vigente al menos hasta la crisis política y administrativa que instaló la Guerra Civil de 1891 y que desembocará en la desarticulación de la Oficina de Estadística algunos años más tarde. Las tensiones sociales que se hicieron visibles con los primeros síntomas de crisis del orden oligárquico actualizarán luego la necesidad de repensar la estructura burocrática de este cuerpo. Producto de ello, hacia la primera década del siglo XX la Oficina de Estadística reaparecerá bajo una fisonomía distinta, explorando nuevos campos de indagación en sintonía con las pretensiones de un Estado que delineaba un nuevo tipo de intervención sobre la sociedad.

A la luz de esta proyección, los años de formación aquí revisados (1843-1851) parecen no decir mucho respecto al rumbo que siguió la Oficina de Estadística durante la segunda mitad del siglo XIX, ciertamente más coherente con sus propósitos. No obstante, su revisión indica que tuvieron un papel más significativo que el servir de ingrato contrapunto a la institucionalización posterior. Las discusiones respecto a la definición de su presupuesto, su vinculación con una institución emparentada como el Archivo Nacional y los esfuerzos por remontar los obstáculos administrativos que entorpecían sus investigaciones, iluminan aspectos frecuentemente soslayados en el estudio del montaje de las estructuras burocráticas que posibilitaron la asimilación de un saber clave para la planificación política. Se trata de un pasaje que nos permite densificar nuestra comprensión de lo que implica un saber estatal, tanto en sus aspectos materiales como simbólicos, y nos devuelve una visión más agónica del funcionamiento de esa máquina contradictoria y proteica que fue el Estado decimonónico.

Fecha de recepción: 17 de marzo de 2016

Fecha de aprobación: 2 de agosto de 2016

Fuentes documentales

Anguita, Ricardo (1912), *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1º de junio de 1912*, tomos 1 y 2, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuaderación Barcelona.

Bello, Andrés (1842), "Opúsculo sobre la hacienda pública, por Diego José Benavente", en *El Araucano* (Santiago, 7 de enero de 1842).

Bello, Andrés (1846)[1843], "Discurso pronunciado por el Sr. Rector de la Universidad, D. Andrés Bello, en la instalación de este cuerpo el día 17 de septiembre de 1843", en *Anales de la Universidad de Chile correspondientes al año de 1843 y al de 1844*, Santiago, Imprenta del Siglo, pp. 140 a 152.

Benavente, Diego José (2010) [1841], *Opúsculo sobre la hacienda pública de Chile. Primer cuaderno*, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, PUC, DIBAM.

Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del gobierno (1846), Reimpresión Oficial, Libros VIII, IX, X y XI, Valparaíso, Imprenta del Mercurio.

Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del Gobierno (1847), Libro XV, Santiago, Imprenta de la Independencia.

Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del gobierno (1848a), Reimpresión Oficial, Libros XII, XIII y XIV, Valparaíso, Imprenta del Mercurio.

Boletín de las leyes, órdenes y decretos del Gobierno (1848b), Libro XVI, Santiago, Imprenta de la Independencia.

Boletín de las leyes y de las órdenes y decretos del Gobierno (1849), Libro XVII, Santiago, Imprenta de la Independencia.

Chile (1908) [1843], "Ley de presupuestos de los gastos de la administración pública para el año de 1844", en *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, Cámara de Diputados, sesión 56ª en 10 de noviembre de 1843, Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXXII, pp. 610 a 613.

Chile (1844), *Ley de presupuestos para el año de 1845*, Santiago, Imprenta de La Opinión.

Chile (1845), *Ley de presupuestos para los gastos generales de la administración pública en el año de 1846*, Santiago, Imprenta El Progreso.

Chile (1846), *Ley de presupuestos para los gastos generales de la administración pública en el año de 1847*, Santiago, Imprenta del Progreso.

- Chile (1848), *Ley de presupuestos para los gastos generales de la administración pública en el año de 1848*, Santiago, Imprenta del Progreso.
- Chile (1849), *Ley de presupuestos para los gastos generales de la administración pública en el año de 1849*, Santiago, Imprenta del Progreso.
- Chile, Oficina de Estadística (1845), *Estadística de la República de Chile. Provincia del Maule*, Santiago, Imprenta de los Tribunales.
- Chile, Oficina de Estadística (1850), *Repertorio Nacional formado por la Oficina de Estadística en conformidad del artículo 12 de la ley de 17 de septiembre de 1847*, Santiago, Imprenta del Progreso.
- Chile, Oficina de Estadística (1858), *Censo Jeneral de la República de Chile levantado en abril de 1854*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril.
- Chile, Sesiones del Congreso Nacional (1847), Santiago, Imprenta del Progreso.
- Dirección General de Contabilidad (1901), *Resumen de la Hacienda Pública de Chile desde la Independencia hasta 1900*, Santiago, Imprenta Cervantes.
- El Progreso*, Santiago, 1843, 1844, 1850.
- El Araucano*, Santiago, 1843, 1844, 1847, 1850.
- Figueroa, Virgilio (1928), *Diccionario Histórico, Biográfico y Bibliográfico de Chile 1800-1928*, Vol. 2, Santiago, Establecimientos Gráficos Balcells & Co.
- Figueroa, Pedro Pablo (1897), *Diccionario biográfico de Chile*, Vol. 1, Santiago, Imprenta y Encuadernación Barcelona.
- Gay, Claudio (1962), *Correspondencia de Claudio Gay*, recopilación, prólogo y notas de Guillermo Feliú Cruz y Carlos Stuardo Ortiz, Santiago, Ediciones de la Biblioteca Nacional.
- Gay, Claudio (2009) [1846-1852], *Historia física y política de Chile*, Documentos I y II, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, PUC, DIBAM.
- Irrarrázaval, Ramón Luis (1908) [1843], "Memoria que el Ministro en el Departamento de Interior presenta al Congreso Nacional en 1843", en *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, Cámara de Diputados, sesión 50ª en 18 de octubre de 1843, Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXXII, pp. 508 a 524.
- Irrarrázaval, Ramón Luis (1858) [1844], "Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Interior presenta al Congreso Nacional, año de 1844",

en *Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso y Memorias Ministeriales correspondientes al primer quinquenio de la Administración Bulnes (1842-1846)*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 219 a 241.

Montt, Manuel (1858) [1842] "Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública presenta al Congreso Nacional, año 1842", en *Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso y Memorias Ministeriales correspondientes al primer quinquenio de la Administración Bulnes (1842-1846)*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 21 a 35.

Montt, Manuel (1858) [1843] "Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública presenta al Congreso Nacional, año 1843", en *Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso y Memorias Ministeriales correspondientes al primer quinquenio de la Administración Bulnes (1842-1846)*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 137 a 156.

Montt, Manuel (1908) [1844] "Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública de 1844", en *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, Cámara de Diputados, sesión 41ª en 27 de septiembre de 1844, Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXXIV, pp. 454 a 465.

Novoa, Jovino (1861), "Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional en 1861", en *Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso y Memorias Ministeriales correspondientes al segundo quinquenio de la Administración Montt*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 389 a 426.

Prieto, Joaquín (1906) [1841], "Discurso del Presidente de la República al Congreso Nacional", en *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, Congreso Nacional de Chile, Sesión de Apertura, 1 de julio de 1841, Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXIX, pp. 9 a 12.

Rengifo, Manuel (1858) [1842], "Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional, año de 1842", en *Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso y Memorias Ministeriales correspondientes al primer quinquenio de la Administración Bulnes (1842-1846)*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 37 a 59.

Rengifo, Ramón (1858) [1842], "Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Interior presenta al Congreso Nacional, año de 1842", en *Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso y Memorias Ministeriales correspondientes al primer quinquenio de la Administración Bulnes (1842-1846)*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 5 a 12.

Sanfuentes, Salvador (1862), "Estadística de la provincia de Valdivia en 1846. Memoria escrita por el finado don Salvador Sanfuentes, Intendente que fue

de esa provincia”, en *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, Imprenta del Pacífico, Serie 1, tomo 21, pp. 210 a 249.

Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile (1908), Cámara de Diputados [1844], Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXXIV (en línea). <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/1574?show=full>

Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile (1908), Cámara de Senadores [1844], Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXXV (en línea). <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/1574?show=full>

Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile (1908), Cámara de Diputados [1845], Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXXVI (en línea). <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/1574?show=full>

Tocornal, Joaquín (1905) [1839], “Memoria que el Ministro del Despacho en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional de 1839”, en *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, Cámara de Senadores, sesión 10ª en 15 de julio de 1839, Santiago, Imprenta Cervantes, tomo XXVI, pp. 76 a 84.

Urizar Garfias, Fernando (1847), *Guía Jeneral de la República de Chile correspondiente al año de 1847*, Valparaíso, Imprenta del Mercurio.

Urmeneta, Manuel Jerónimo (1858) [1851], “Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional en 1851”, en *Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso Nacional y Memorias Ministeriales correspondientes al segundo quinquenio de la Administración Bulnes (1847-1851)*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 693 a 718.

Varas, Antonio (1858) [1851], “Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Interior presenta al Congreso Nacional, año de 1851”, en *Documentos Parlamentarios. Discursos de apertura en las Sesiones del Congreso y Memorias Ministeriales correspondientes al segundo quinquenio de la Administración Bulnes (1847-1851)*, Santiago, Imprenta del Ferrocarril, pp. 653 a 665.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (2012), *Sur l'État, Cours au Collège de France (1989-1992)*, París, Raison d'agir/Seuil.

Estefane, Andrés (2004), “Un alto en el camino para saber cuantos somos...”. Los censos de población y la construcción de lealtades nacionales. Chile, siglo XIX”, en *Historia*, N° 37, Vol. I, Santiago, pp. 33 a 59.

- Estefane, Andrés (2012), "Enumerar lo que se gobierna. La producción del *Anuario Estadístico de la República de Chile*", en *Anuario Estadístico de la República de Chile. Estudios sobre territorio y población*, Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, PUC, DIBAM, pp. ix-lxi.
- Hidalgo, Rodrigo; Sánchez, Rafael (2006), "La ciudad con ojos de autoridad. El plan de reforma de Santiago del intendente José Miguel de la Barra, 1843-1849", *Scripta Nova*, Vol. X, núm. 218 (en línea). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-31.htm> (acceso 10 de agosto de 2015).
- Illanes, María Angélica (2003), *Chile des-centrado. Formación socio-cultural republicana y transición capitalista*, Santiago, LOM Ediciones.
- López, Elvira (2014), *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*, Santiago, DIBAM.
- Mizón, Luis (2001), *Claudio Gay y la formación de la identidad cultural chilena*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Sagredo, Rafael (2001), *Vapor al norte, tren al sur. El viaje presidencial como práctica política en Chile. Siglo XIX*, Santiago, DIBAM, México D.F., El Colegio de México.