

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA OBRA DE HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE

Diego Barría Traverso
Universidad de Santiago de Chile

CHILE, EL PAÍS DE *EL ADMINISTRADOR PÚBLICO*¹

Introducción

En 1884, un destacado funcionario público, Hermógenes Pérez de Arce, publicó el libro titulado *El Administrador Público*. Esta obra, que tuvo repercusión en un país como Chile, que veía crecer su estructura administrativa, tiene diversos méritos, como ser el primer texto sobre la materia que se planteó desde la administración pública –sus antecesores y contemporáneos argumentaron desde la esfera del derecho–, afirmar la existencia de una ciencia administrativa, y usar, quizás por primera vez en Chile, la voz “administrador público” para identificar a un profesional de la actividad administrativa pública que debía contar con una preparación formal para cumplir tan importante labor social. Sin embargo, a pesar de su importancia, *El Administrador Público* y su autor han permanecido por casi 130 años en el olvido. Entre las excepciones a esta tendencia, se cuentan

¹ Agradezco la invitación del Maestro Carlos Reta Martínez, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, para participar en la reedición de *El Administrador Público*. Igualmente, reconozco a Eliezer Salinas la ayuda prestada en la búsqueda de referencias a este libro en la prensa de la época.

la biografía de Pérez de Arce, escrita por Marín Vicuña (1931), además de los textos de Ledezma (2003) y Drapkin (2006).

Este trabajo no analiza las características propias de *El Administrador Público*, pues esa responsabilidad recae en el estudio introductorio de Omar Guerrero Orozco. En las siguientes páginas la atención está puesta en contextualizar el momento histórico en el que el libro aparece. El lector podrá entender que esta obra surgió en un momento preciso de reforma de la administración pública chilena, la primera en gran escala en toda su historia, y que su autor era un hombre de Estado, quien, tras pasar por diversas oficinas públicas, comenzaba a alcanzar la cúspide de su carrera administrativa. Por último, se pretende mostrar que la aparición de *El Administrador Público* ocurrió en un momento en el que los estudios académicos sobre la acción administrativa del Estado tuvieron un impulso que permitió la aparición de las primeras cátedras universitarias sobre la materia.

Chile en la década de 1880: una época de reformas administrativas

La década de 1880 fue una época de cambios profundos en Chile. El 1° de enero de 1880 encontró al país embarcado en una guerra contra Perú y Bolivia, que cambió el territorio nacional, las características de la economía, la política interna y al mismo Estado. El final de la década no fue menos agitado. Durante 1889, el conflicto político entre el presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891) y la oposición ya mostraba signos que podían hacer presagiar una guerra civil, que vino a terminar con la disputa por el Estado, presente en la política chilena desde 1856 (véase Barría, 2013). La situación económica del país también era mejor en comparación con los años de la década de 1870. La guerra del Pacífico (1879-1884), que enfrentó a Perú

y Bolivia con Chile, le dio al último el control de una zona en la que tenía el monopolio de la producción del salitre disponible en los mercados internacionales, lo que significó una bonanza económica, que finalmente llevó a un conflicto entre la clase dominante y el Estado (véase O'Brien, 1982, Zeitlin, 1984). Desde una perspectiva territorial, Chile era otro país. La frontera norte se había extendido hasta Tacna, se había entregado la Patagonia a Argentina y el Estado, en virtud de la "pacificación" de la Araucanía (véase Bengoa, 1999; León, 2005), pudo ejercer, finalmente, soberanía en el sur del río Biobío. Adicionalmente, el territorio se había extendido hasta el Pacífico, gracias a la posesión de la Isla de Pascua, a partir de 1888.

Según Urzúa y García (1971), durante el gobierno de Balmaceda (1886-1891) terminó lo que ellos denominan la primera etapa de la administración pública, a la que caracterizan por el manejo de los asuntos administrativos por medio de decisiones gubernamentales discrecionales en desmedro de la legislación. En esta primera etapa, la voluntad del Presidente de la República pesaba en los nombramientos de empleados y la administración se encaminaba, casi exclusivamente, a resguardar la libertad de los particulares. El período estuvo marcado por la escasez del erario para financiar los negocios que atender. La llegada de Balmaceda, significa, para ellos, el fin de esas características, dando paso a una ampliación de la esfera de intervención estatal. Hasta la década de 1880, la administración pública chilena tuvo un carácter colonial. Este desarrollo no es exclusivo del caso chileno, pues en otros países, como México, también se dio una situación similar (véase Guerrero, 1994). La experiencia colonial tuvo un importante peso en términos administrativos, sobre todo porque en ella se impulsó un proceso de traspaso institucional y de control del Estado por parte de las elites locales. Debajo de las estructuras imperiales se formaron proto-estados, que sobrevivieron a la independencia (Pietschmann,

2003). Tras la independencia, una serie de instituciones borbónicas siguieron funcionando de hecho hasta la década de 1880.

La organización militar de la década de 1830 se basó en las ordenanzas borbónicas (Ibarrola, 2004). La organización ministerial borbónica se mantuvo en las cuatro constituciones dictadas en Chile entre 1818 y 1828, y se conservó casi inalterada hasta 1887 (véase Barría, 2008). En el caso de las intendencias también se dio un patrón similar de continuidad entre la normativa colonial y la republicana. En 1836, el entonces Ministro del Interior, Diego Portales, encargó a Antonio José de Irrisari la redacción de un proyecto de ley sobre la materia, y le dio instrucciones precisas sobre cómo proceder: seguir la normativa indiana, la ordenanza de intendencias y la legislación chilena (Bravo Lira, 1994: 245). El proyecto, aprobado en 1844, dejó en evidencia que las instrucciones de Portales fueron seguidas al pie de la letra.

Entre 1830 y 1880, gran parte de las oficinas públicas radicadas al nivel central tuvieron una serie de rasgos burocráticos. Los ministerios contaban con estructuras organizacionales y plantas funcionarias definidas legalmente. Algo similar ocurrió en las oficinas de Hacienda. Como muestra Sonia Pinto *et al* (1977), señalan que desde los inicios de la vida independiente, hubo un esfuerzo por establecer servicios encargados de la gestión presupuestaria, como la Contaduría Mayor, los cuales fueron organizados por normativas que establecieron muy claramente las funciones de estas agencias y que, además, prescribieron las características de las plantas funcionarias y las remuneraciones. Sin embargo, la existencia de características burocráticas no fue un patrón común en el conjunto de la administración pública. Gracias a esto, fue posible que un grupo de funcionarios públicos pudiera desarrollar sus carreras laborales casi exclusivamente en la administración pública (véase, por ejemplo, Estefane, 2012). En las provincias, la acción del Estado estaba lejos de sustentarse en estructuras administrativas de

tipo burocrático capaces de imponerse a la notabilidad local. Al contrario, el Estado era dependiente del apoyo de las sociedades y debía establecer especies de pactos de convivencia. Por ello, por ejemplo, la intervención electoral de los gobiernos debía realizarse tras un proceso de consulta con las localidades (véase Valenzuela, 1985). Algo similar ocurría con funciones fundamentales para la gestión estatal, como el levantamiento de censos de población (Estefane, 2004).

Los cambios ocurridos en Chile durante la década de 1880 generaron la aparición de algunos de los factores identificados por Weber (1992) como causas de la burocratización. Cuestiones político-militares, económicas, necesidades funcionales, así como “cambios intensos y cualitativos” de las tareas a cargo del Estado sirven como explicación del proceso de burocratización de la administración del Estado (véase Barría, 2013, 2015). El territorio a gobernar incluía dos nuevas provincias, el presupuesto público había crecido desde, aproximadamente, \$ 25.000.000 a \$ 32.000.000 a lo largo de la década de 1870, hasta \$ 73.000.000 en 1883 (Mamalakis, 1989: 225-226). Estos cambios no pasaron desapercibidos para las autoridades de la época (véase, por ejemplo, Ministerio de Hacienda, 1886, Ministerio de Guerra, 1886), gatillando un proceso de reforma que abarcó gran parte de las instituciones administrativas existentes (por mencionar algunos, Aduanas, 1881; Dirección de Contabilidad y Dirección de Tesoro, 1883; Ferrocarriles del Estado, 1884; Régimen Interior, 1885; ministerios y municipios, 1887; Tribunal de Cuentas, 1888) y que creó otras nuevas (Registro Civil, 1884; instituciones de salud pública, 1886-1890; Ministerio de Industria y Obras Públicas, 1887; Dirección de Obras Públicas, 1888; Instituto Pedagógico, 1889, por ejemplo) (véase Barría, 2013). Un actor relevante de algunas de esas reformas fue un destacado funcionario de Estado, Hermógenes Pérez de Arce.

Hermógenes Pérez de Arce, funcionario público e intelectual

La vida de Hermógenes Pérez de Arce es similar a la de otros funcionarios públicos e intelectuales del Chile en el siglo XIX, como José Victorino Lastarria (Fuenzalida, 1942) y Valentín Letelier (Galdames, 1937), esto es, un patrón de ascenso en las responsabilidades estatales gracias a sus méritos en el campo de la gestión y por sus merecimientos intelectuales.

Hermógenes Pérez de Arce nació el 19 de abril de 1845, en la sureña ciudad de Valdivia, donde se educó y formó una familia que contó con ocho hijos.² Desde pequeño destacó por sus méritos académicos, lo que se refleja en el hecho de que a los 17 años obtuvo, vía concurso público, un nombramiento como profesor en una escuela pública. Desarrolló esta función por ocho años, combinándola con la actividad periodística en medios locales. Gracias a estas labores fue reconocido, lo que le valió ser designado, en 1873, Gobernador de Lebu. Éste fue el primer nombramiento de importancia que dio inicio a una destacada carrera administrativa y política.

En 1880, en plena Guerra del Pacífico, Pérez de Arce abandona el sur de Chile, tras ser nombrado como Delegado en Campaña de la Intendencia General del Ejército y la Armada. Estas responsabilidades lo llevaron al terreno de combate, en el cual continuará su ascenso administrativo. En 1881, en plena ocupación chilena de Lima, fue nombrado Administrador de la Aduana del Callao, manteniendo además su cargo en la Intendencia General del Ejército y la Armada. En 1882 pasó a ser el Intendente de Lima. La experiencia peruana llevó a que las autoridades nacionales tuvieran conocimiento de la labor de Pérez de Arce, llevándolo a mediados de 1882 a asumir nuevos desafíos en Santiago, la capital de Chile.

² Esta sección se basa en Marín Vicuña (1931).

El presidente de la República, Domingo Santa María (1881-1886), nombró a Pérez de Arce como Inspector General de Oficinas Públicas, un cargo creado durante 1882. En esa labor, le correspondió la responsabilidad de inspeccionar oficinas públicas en diversas zonas del país. En esa época, Pérez de Arce ya era reconocido como un especialista en la gestión del Estado y en un activo protagonista del proceso de reforma administrativa reseñado al inicio de este texto: fue el responsable de redactar una ley, publicada en 1883, que reformó los servicios de Hacienda, y en 1884 fue llevado como Jefe de Sección de Explotación y Transporte de la recién creada Empresa de Ferrocarriles del Estado.³ Es en este contexto, que Pérez de Arce publicó su primer libro, *El Administrador Público*. En 1885 pasó a ser Director General de Ferrocarriles, función que desempeñó hasta 1891, con dos pequeñas pausas: en 1885, cuando sirvió como Superintendente interino de Aduanas, y entre 1885 y 1886, período en el que se desempeñó como Ministro de Hacienda de Santa María.

Durante el gobierno de José Manuel Balmaceda (1886-1891), Pérez de Arce volvió a su función de Director General de Ferrocarriles, a la vez que fue Diputado por Laja, entre 1888 y 1891. Este período se caracterizó por una fuerte polarización, y de hecho finalizó con la guerra civil en la que el balmacedismo fue derrotado. Pérez de Arce fue objeto de constante crítica por parte de la oposición, la que a través de la prensa lo atacó por lo que consideraba un manejo deficiente de los ferrocarriles estatales. En octubre de 1890, Balmaceda clausuró el Congreso. En 1891, en medio de la guerra civil, se eligió un nuevo Congreso. El balmacedismo fue el único sector que participó en el proceso electoral, mientras la oposición estaba en el norte de

³ Ambas reformas son analizadas en Barría (2015). *Sobre la historia de los ferrocarriles*, además, se puede consultar Guajardo (2007) y Alliende (2001).

Chile formando un gobierno paralelo y organizando una fuerza militar para derrocar a Balmaceda (véase Barría, 2013). Tras la derrota del balmacedismo, y la llegada al poder de Jorge Montt, líder de las fuerzas triunfadoras, en septiembre de 1891, Pérez de Arce fue despedido de su cargo. La causa de su despido fue su identificación con el sector perdedor.

Exonerado de la administración, Pérez de Arce retomó una actividad que había abandonado al iniciar su exitosa carrera como funcionario público: el periodismo. Desde finales de 1892 fue el redactor de *El Mercurio* de Santiago, tarea que desempeñó hasta su muerte, en 1902, con una pequeña interrupción entre 1895 y 1896. De igual forma, tras su salida de la Dirección General de Ferrocarriles del Estado, publicó una obra en la que transmitió su conocimiento acumulado sobre materia ferroviaria: *Los Ferrocarriles Argentinos y Chilenos* (1892).

Sin embargo, su alejamiento de la actividad administrativa no fue definitivo. En 1892, el Congreso creó una comisión reorganizadora de los servicios públicos, y lo nombró como su secretario. Aunque esta comisión finalmente no trabajó, su incorporación en ella fue un reconocimiento a su experiencia y sabiduría en la materia, cuestión que también llevó a la Universidad de Chile a nombrarlo profesor de la cátedra de Administración Pública, en 1895.

La reivindicación definitiva de Pérez de Arce se produjo con la dictación de una ley que le concedió una jubilación, en 1894. Señalaba la ley lo siguiente:

En atención a los servicios prestados al Estado por don Hermógenes Pérez de Arce y especialmente por haber formado parte del ejército expedicionario de la guerra contra el Perú y Bolivia, se le concede el derecho de ser jubilado con arreglo a sus años de servicios y al sueldo del empleo que desempeñaba antes del 13 de octubre de 1891 (Chile, 1894: 106).

Esta medida se dio en un contexto político particular: la reconciliación entre los vencedores de 1891 y el balmacedismo. Los principales representantes de este sector, como Julio Bañados Espinosa, otro destacado funcionario e intelectual, quien en 1888 escribió la obra *Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo*, debieron vivir el exilio. En 1894 se dictó una ley de amnistía, que les permitió retornar a Chile, organizarse en el Partido Liberal Democrático, y volver a participar en la política (véase San Francisco, 2008). En ese escenario, Pérez de Arce fue nuevamente nombrado, en 1895, profesor de la cátedra de Administración Pública en el curso de ingenieros de la Universidad de Chile, para el cual preparó un manual que se menciona en la siguiente sección. En noviembre de ese mismo año es designado Ministro de Hacienda, esta vez por Jorge Montt, quien lo había destituido en 1891 de su cargo en Ferrocarriles del Estado.

Este fue el último nombramiento público de Pérez de Arce, quien dedicó sus últimos años de vida a la redacción de *El Mercurio*, a publicar una serie de escritos (*Lecturas Militares*, 1898; *Cartilla Cívica*, 1899; *El Alcohol*, 1899; *El Parlamentarismo*, 1901; *El Tabaco*, 1902; *Manual de Economía Política*, 1902), y a servir, desde 1899, como dirigente de la Sociedad de Fomento Fabril. En este período incorporó a sus intereses administrativos los económicos, desarrollando ideas de corte proteccionista.

En marzo de 1902 aparecieron los primeros síntomas de una enfermedad que tomó la vida de Pérez de Arce el 26 de agosto de ese año. Se extinguía así la vida de un destacado funcionario público, cuya carrera fue muy bien resumida por Pedro Pablo Figueroa, en un importante diccionario biográfico de la época: “parece que un secreto y poderoso destino lo guiaba a más elevados cargos públicos, haciéndole practicar el difícil aprendizaje de la vida de los negocios sociales en la zona del trabajo esforzado y progresista” (citado en Marín Vicuña, 1931: 45).

Los estudios sobre administración pública en la época de *El Administrador Público*

Los primeros antecedentes de estudios sobre administración pública en Chile se remontan a 1859, fecha en que apareció *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, texto de estudio para el Instituto Nacional basado en *Derecho Administrativo Español*, publicado en 1850 por Manuel Colmeiro, profesor de la Universidad de Madrid. Este libro, que en un inicio fue publicado como un texto anónimo, fue obra de Santiago Prado, Rector del Instituto Nacional entre 1856 y 1863 y además Diputado suplente entre 1855 y 1858, y titular entre 1858 y 1867 y 1876 y 1879. El texto de Prado ha sido destacado por el jurista argentino Benjamín Villegas como uno de los primeros libros sobre derecho administrativo en América Latina, y entre algunos de sus méritos está el definir la ciencia administrativa como una disciplina que se ocupa del Estado, el gobierno y la administración (Ruiz, 2009).

Tras la obra de Prado no se cuentan avances en materia de estudios administrativos. Eso variará en la década de 1880. Los cambios administrativos del Chile de ese momento impulsaron el desarrollo de una naciente comunidad de profesionales de la administración, que además desarrollaban sus funciones académicas, aportaron al estudio y práctica administrativa por medio de la aparición de textos prácticos y académicos.

Un año después de la aparición de *El Administrador Público* se editaron dos manuales que buscaron imponer mejoras en el funcionamiento de las oficinas públicas. El primero de ellos, titulado *Manual del Registro Civil*, fue escrito por el entonces inspector de Registro Civil, Miguel Irarrázaval. Esta obra buscaba uniformar los procedimientos en un servicio creado un año antes, y que con dificultades implementaba la reforma que entregaba al Estado la responsabilidad del registro de nacimientos, defunciones y matrimonios (véase Barría, 2013). El segundo

manual fue el *Tratado de Contabilidad Fiscal* de Baldomero de la Cruz, funcionario de Hacienda y profesor de contabilidad. Este trabajo proponía una norma única de contabilidad para las oficinas públicas chilenas, las que, según una crónica publicada por Robustiano Vera en *Los Debates* del 29 de septiembre de 1885, contaban con diferentes normas contables y no habían incorporado completamente el principio de doble partida. Este texto apareció justo en un contexto de reforma mayor del sector Hacienda (Aduanas en 1881, Dirección de Contabilidad y Dirección del Tesoro en 1883, y reemplazo de la Contaduría Mayor por el Tribunal de Cuentas en 1888).

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

su atención en la administración pública, especialmente en la institucionalidad en torno al empleo público.⁴

En 1895 la Universidad de Chile incorpora una nueva cátedra al curso de ingenieros titulada “Ingeniería: administración pública”. Como ya se indicó, el encargado de dictar esta nueva materia fue Hermógenes Pérez de Arce, quien preparó un manual para desarrollar esta tarea: el *Tratado de Administración Pública Aplicado al Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile* (1896). El nombramiento de Pérez de Arce no fue casual sino que respondió a su dilatada y exitosa carrera como funcionario público. La aparición de esta nueva cátedra respondió a la creciente incorporación de ingenieros a diversas oficinas públicas, como los Ferrocarriles del Estado y la Dirección de Obras Públicas. Además, es un importante antecedente pues inaugura el estudio administrativo separado de la esfera del derecho, algo que se consolidará en 1954, con la creación en la Universidad de Chile de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas y la creación de la carrera de administración pública (Rizzo, 2011).

Referencias a *El Administrador Público* en la prensa de la época

Desde que sirvió como Director General de Ferrocarriles, Pérez de Arce se convirtió en un blanco asiduo de las críticas de los medios de prensa opositores a los gobiernos de Santa María y Balmaceda. En 1889 la situación llegó a grado tal de beligerancia, que *El Independiente*, medio del Partido Conservador, planteó la necesidad de despedir a Pérez de Arce por ser el

⁴ El desarrollo del derecho administrativo chileno es tratado en Pantoja (2009). La obra de Letelier es analizada en Barría (2012), mientras el ambiente intelectual de la época y los aportes de Quezada Acharán y Amunátegui Rivera, en materia de personal público, son tratados en Barría (2009).

responsable de una serie de problemas de funcionamiento de los ferrocarriles (véase la edición del 21 de marzo de 1889).

Existen dos notas en la prensa de la época que hacen alusión directa a *El Administrador Público*. La primera de ellas es una reseña del texto, publicada el 25 de septiembre de 1885 en *La Época*. El texto comentaba el libro de la siguiente forma:

La obra sobre la que vamos a discurrir no es un tratado didáctico de derecho positivo; muy lejos de eso; es una obra de exposición de principios que se relacionan con la administración pública.

No se crea que por estas páginas sólo campea la teoría; no; el autor, con muy buen tacto, ha sabido escoger de todas las legislaciones de los países más adelantados, las mejores ideas ya ensayadas, y nos las presenta a la vista junto con las ventajas e inconvenientes que han producido en la práctica.

No hay necesidad pública, dentro de la esfera administrativa, que no sea estudiada con cordura en ese trabajo, insinuándose siempre en todas las dificultades la solución más ventajosa para el interés general, que es el único que debe consultar de preferencia el administrador público.

Continuaba el texto destacando lo que, a juicio del comentarista, era uno de los principales aciertos del libro de Pérez de Arce:

Una de las tareas principales del buen mandatario administrativo es preparar el terreno para la descentralización, ir creando la iniciativa popular, ir acostumbrando al pueblo a gobernarse por sí mismo.

El administrador público, en tanto que nacen estos nuevos hábitos, tiene que atender con mirada imparcial y criterio sólido, todos los negocios generales de la comunidad. Nunca debe perder de vista que es un mandatario del pueblo, no para hollar los

derechos de nadie, sino para hacer respetar los derechos de todos; en una palabra, no debe estimarse superior a los demás, por estar investido de un mandato accidental, sino que debe considerarse como igual a todos, para ejecutar actos que procuren la felicidad del pueblo y hagan sagrado el respeto a la ley.

El señor Pérez de Arce ha tenido el cuidado de impregnar las páginas de su libro con estas sanas ideas, que no por figurar algunas de ellas como elementales, dejan de ser olvidadas a veces.

Finalizaba el texto reflexionando sobre los límites de la acción del administrador público y el estado de desarrollo de los estudios administrativos en Chile:

El administrador público debe tener muy presente que, cuando atropella un derecho, sea electoral o cualquier otro, falta lastimosamente a la confianza del mandato popular que ejerce; en una palabra, obra como un espíritu vulgar, que no merece gestionar los intereses de la comunidad ni los de ninguno de sus miembros. Quien falta a la comunidad, falta con mayor razón al individuo aislado. Por eso en la conveniencia misma del administrador público está el no traicionar la confianza del mandato.

Es satisfactorio hacer constatar que, en el reducido movimiento intelectual de nuestro país, ocupan una parte importante las obras que tienen por objeto el estudio del derecho y de la ciencia política y administrativa. El horizonte de estos estudios se extiende más y más cada día con un aumento lisonjeramente sensible y el hombre público encuentra por lo mismo una perspectiva más amplia que abrazar. El pueblo aprende también con ello a conocer más bien sus derechos y deberes, de modo que semejantes publicaciones producen un beneficio general (*La Época*, 25/9/1885).

Una segunda referencia a *El Administrador Público* se encuentra en la nota “Incompatibilidades. Un libro que vale más

que su autor”, publicada el 1° de abril de 1886 por *La Libertad Electoral*, órgano de opinión de los liberales sueltos, un sector de liberalismo doctrinario que se caracterizó por ser contrario a los gobiernos de signo liberal que gobernaron Chile entre 1871 y 1891. La nota plantea que el Intendente de Valparaíso no podía, al mismo tiempo, ocupar ese cargo y ser comisario para inspeccionar a las sociedades anónimas. Respecto al caso, el medio realiza un análisis jurídico sobre la incompatibilidad entre ambas funciones. *La Libertad Electoral* critica, además, que el Ministro de Hacienda, Hermógenes Pérez de Arce, planteara la inexistencia de incompatibilidad entre tales funciones. En este punto, el periódico realiza una dura crítica al Ministro, sacando a colación *El Administrador Público*:

Existe un libro, que si no es un libro poderoso, es un libro bien concebido y útil para su objeto. Contiene sobre la letra, el espíritu y la aplicación de la ley, y sobre los inconvenientes de la acumulación de empleos, que puede considerarse, según él, “como un abuso para acumular rentas, perjudicial a una buena administración”, juiciosas observaciones que condenan las doctrinas del señor ministro, de acuerdo con las reglas de interpretación contenidas en el título preliminar del código civil..

...Nos permitimos recomendarles que lean, a mayor abundamiento, el libro a que hemos hecho referencia.

Se titula: *El Administrador Público*.

Su autor: Don Hermógenes Pérez de Arce.

Es un libro que vale más que su autor.

El Administrador Público, un reflejo de su época

Hermógenes Pérez de Arce fue un hombre de su época. A través del seguimiento de su vida y obra, tanto administrativa como intelectual, es posible rastrear las características propias de la administración pública chilena de la última parte del siglo XIX.

La administración pública pasó a ser una actividad social que cada vez fue más visible en la vida social. Esta mayor visibilidad fue producto de una serie de reformas que buscaron, por una parte, ampliar la esfera de acción de la administración, y por la otra, con dotarla de mayores niveles de racionalidad. Este afán de mejora se materializó en diversas publicaciones especializadas y en proyectos para formar administradores públicos profesionales. *El Administrador Público* avanzó en esa misma línea, tal como queda descrito en el fin que Pérez de Arce buscó cumplir con la edición de esta obra:

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

Otro aspecto a destacar de *El Administrador Público* es que, a pesar que su autor no se propuso “redactar un curso de derecho positivo, correspondiente a la legislación administrativa de un país determinado” (1884: III), en sus páginas se analizan, aunque de forma académica, varios de los principales conflictos de la época en torno a la acción administrativa del Estado. La década de 1880 se caracterizó, como se ha visto, por el avance de la acción del Estado en terrenos, hasta ese momento, en manos de los privados. Ello generó una ola de críticas a los presidentes Santa María y Balmaceda, y la aparición de algunas contiendas de competencias entre el Ejecutivo y el Judicial (Barria, 2013). En ese contexto, no es casual que *El Administrador Público* haya dedicado capítulos a temas como la independencia de poderes y la contienda de competencias, el estudio

de la ley y las garantías individuales. En estos tópicos, Pérez de Arce avanzó hacia una concepción parecida a la de la ortodoxia norteamericana, en la cual la administración pública debe estar liberada de la esfera política (Waldo, 1964). Para Pérez de Arce, la administración pública es:

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

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

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

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

La obra de Pérez de Arce cuenta con menos pretensiones académicas que los escritos de contemporáneos suyos, como Valentín Letelier. A pesar de su anhelo de dotar al administrador público de elementos de juicio antes que debatir en el concierto académico, Pérez de Arce avanzó respuestas a las preguntas clásicas de la disciplina y, además, mostró conocer a clásicos del pensamiento decimonónico, como Charles-Jean Bonnin.

La administración pública fue uno de los focos centrales de debate en el Chile de la década de 1880. La prensa y el Congreso fueron espacios en los que se llevó a cabo una dura discusión en torno a cuestiones como las llamadas leyes laicas (que crearon, entre 1883 y 1884, el Registro Civil y el establecimiento de cementerios no confesionales), la reforma de los municipios con la consiguiente disputa respecto al nivel de descentralización necesaria, las medidas para atacar la viruela (un mal permanente del siglo XIX) y la epidemia del cólera que atacó a Chile entre 1886 y 1888, el nivel de involucramiento estatal en el fomento de la actividad económica, y la forma en que se contrataban y despedían los empleados públicos (véase Barriá, 2013). Pérez de Arce le dedicó un capítulo a cada uno de estos temas, abordando las materias tanto desde la teoría como de la experiencia internacional. Por ello, no es de extrañar el buen recibimiento que tuvo la obra en la época, incluso por parte de opositores a Pérez de Arce, quienes le criticaban no seguir en su vida funcionaria los preceptos que, con acierto, había vertido en *El Administrador Público*.

En síntesis, *El Administrador Público* es un novedoso tratado latinoamericano sobre ciencia de la administración pública, con varios rasgos que lo hacen una obra muy interesante, tal como lo analiza Omar Guerrero Orozco en el estudio introductorio. A esto es necesario agregar que este libro puede ser también considerado un testimonio de los cambios que vivió la administración pública chilena de la década de 1880, presentado por uno de los más importantes funcionarios públicos de la segunda mitad del siglo XIX. Por lo anterior, la obra de Pérez de Arce se erige como una fuente imprescindible para quien busque desarrollar una historia intelectual de nuestra disciplina en América Latina, así como una útil guía para entender la administración pública chilena de la época.

REFERENCIAS

Documentos oficiales

Chile. 1894. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional

Ministerio de Guerra. 1886. *Memoria que el Ministro de Guerra Presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional.

Ministerio de Hacienda. 1886. *Memoria que el Ministro de Hacienda Presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional.

Periódicos

El Independiente, 1889.

La Época, 1885.

La Libertad Electoral, 1886.

Los Debates, 1885.

Artículos y libros

Alliende, M. 2001. La Construcción de los Ferrocarriles en Chile. 1850-1913. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 5: 143-161.

Barría, D. 2008. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. *Historia* 41(1): 5-42.

_____. 2009. En Busca del Mérito: La Discusión Académica en torno a los Empleados Públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-Americanos* 35(2): 148-165.

_____. 2012. Estudio Introductorio. En *Valentín Letelier: Estudios sobre Política, Gobierno y Administración Pública*, compilado por Araya, E. y D. Barría, pp. XXXI-LXXI: Santiago: Editorial Universitaria.

- _____ 2013. *La Autonomía Estatal y la Clase Dominante en el Siglo XIX Chileno: La Guerra Civil de 1891*. Tesis (Doctorado), Instituto de Historia, Universidad de Leiden, Países Bajos.
- _____ 2015. Rasgos Burocráticos en las Reformas Administrativas en el Chile de la década de 1880. *Historia Crítica* 56: en prensa.
- Bengoa, J. 1999. *Historia de un Conflicto. El Estado y los Mapuches en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Bravo, Lira, B. 1994. *El Absolutismo Ilustrado en Hispanoamérica. Chile (1760-1860): de Carlos III a Portales y Montt*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Crowther, W. 1973. *Technological Change as Political Choice. The Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*. Tesis (Doctorado en Ciencia Política), University of California-Berkeley, Estados Unidos.
- Estefane, A. 2004. "Un Alto en el Camino para Saber cuántos Somos...": Los Censos de Población y la Construcción de Lealtades Nacionales. Chile, Siglo XIX. *Historia* 37 (1): 33-59.
- _____ 2012. Burócratas Ambulantes. Movilidad y Producción de Conocimiento Estadístico en Chile, 1860-1873. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública* XI (17): 123-146.
- Fuenzalida, A. 1911. *Lastarria y su Tiempo (1817-1888). Su Vida, Obra e Influencia en el Desarrollo Político e Intelectual de Chile*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.
- Galdames, L. 1937. *Valentín Letelier y su obra, 1852-1919*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Guajardo, G. 2007. *Tecnología, Estado y Ferrocarriles en Chile, 1850-1950*. México: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, O. 1994. *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ibarrola, B. 2004. *El Ejército de Balmaceda: Modernización y Crisis. Las Fuerzas Chilenas de Mar y Tierra, 1884-1890*. Tesis (Doctorado en Estudios Latinoamericanos), Instituto Universitario Ortega y Gasset, España.

- León, L. 2005. *Araucanía: La Violencia Mestiza y el Mito de la “Pacificación”, 1880-1900*. Santiago: Universidad ARCIS.
- Mamalakis, M. 1989. *Historical Statistics of Chile. Volume 6: Government Services and Public Sector and a Theory of Services*. Westport: Greenwood Press.
- Marín Vicuña, S. 1931. *Don Hermógenes Pérez de Arce (1845-1902)*. Santiago: Establecimientos Gráficos Balcells.
- O’Brien, T. 1982. *The Nitrate Industry and Chile’s Crucial Transition, 1870-1891*. Nueva York. Nueva York University Press.
- Pantoja, R. 2009. La Doctrina Chilena de Derecho Administrativo y su Contexto Jurídico Político. En *Derecho Administrativo, 150 Años de Doctrina*, coordinado por Pantoja, R., pp. 57-156. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Pérez de Arce, H. 1884. *El Administrador Público o sea Estudios sobre Principios Jenerales*. Santiago: Imprenta Victoria.
- Pietschmann, H. 2003. Los Principios Rectores de Organización Estatal en las Indias. En *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, coordinado por Annino, A. y F. Guerra, pp. 47-84. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, S. et al. 1977. *Antecedentes Históricos de la Contraloría General de la República*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Ruiz, P. 2009. El Nacimiento de la Doctrina Chilena de Derecho Administrativo en la Obra de Don Santiago Prado Bustamante. En *Derecho Administrativo, 150 Años de Doctrina*, coordinado por Pantoja, R., pp. 17-55. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- San Francisco, A. 2008. *La Guerra Civil de 1891. Chile, un País, Dos Ejércitos. Tomo II*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Urzúa, G. y A.M. García. 1971. *Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Valenzuela, J. S. 1985. *Democratización Vía Reforma. La Expansión del Sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES.
- Waldo, D. 1964. *El Estudio de la Administración Pública*. Madrid. Aguilar.

Weber, M. 1992. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zeitlin, M. 1984. *The Civil War in Chile (or The Bourgeois Revolutions that never were)*. Princeton: Princeton University Press.