

HISTORIA 396
ISSN 0719-0719
E-ISSN 0719-7969
VOL 13
N°1 - 2023
[147-156]

PRESENTACIÓN: DOSSIER FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CONSTRUCCIÓN DE ESTADO EN REGIONES. CHILE, SIGLOS XIX Y XX

*PRESENTATION: DOSIER
PUBLIC SERVANTS AND STATE BUILDING IN REGIONS.
CHILE, XIX AND XX CENTURIES*

Patricia Palma

Universidad de Tarapacá, Chile
ppalma@academicos.uta.cl

Mario Fabregat

Universidad de la Frontera, Chile
mario.fabregat@ufrontera.cl

El presente dossier de la revista *Historia 396* presenta cinco artículos que buscan reflexionar de forma crítica respecto a la constitución y desarrollo del Estado en Chile desde una perspectiva regional y centrado en las personas que *hicieron estado* y que realizaron “burocracia a nivel de calle”: es decir aquellos que implementaron la política pública día a día¹. Como plantea Michel Lipsky, los académicos han puesto escasa atención a este grupo de trabajadores de la administración pública de “primera línea”, pese a su importancia e influencia en la vida de los ciudadanos y el alto poder de discrecionalidad y autonomía que muchas veces poseen, especialmente en lugares fuera de los centros urbanos o capitalinos como observaremos en este dossier.

Como proponen Bohoslavsky y Soprano, es necesario dejar de considerar al Estado como un actor unívoco comparable con la identidad de una persona y tomarlo como

1 Lipsky, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980; Dussauge Laguna, Mauricio I.; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). *Las burocracias a nivel de calle: una antología*. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2018.

un espacio polifónico en el que se relacionan y expresan grupos². De allí que, siguiendo lo planteado por los autores, los trabajos acá reunidos buscan visibilizar al Estado a través de las personas que desarrollaron las políticas públicas a partir de un corpus legal discutido en la capital: profesores, policías, militares, médicos, funcionarios de salud y burócratas, que desde la región buscaron ejecutar programas públicos. Con ello, se busca contribuir al análisis sobre la constitución del Estado en Chile, como parte del proceso de una “comunidad retórica” que una élite pensó e imaginó³. Temporalmente, los estudios abordan casi un siglo, iniciando con la expansión de las campañas de vacunación de 1820 y finalizando en las primeras décadas del siglo XX y el llamado a repensar las labores de algunos funcionarios públicos como la policía en zona de frontera.

Desde una historiografía clásica, los estudios y concepciones acerca del Estado chileno se han centrado principalmente en su capacidad articuladora de la nación, como lo muestra la visión espiritualista o perennialista de Mario Góngora que, en clave hegeliana, lo considera la entidad ontológica que en la materialidad del tiempo construye el espíritu trascendente de una identidad permanente⁴. También se ha puesto el acento en la creación del aparato administrativo, visibilizado en la acción del Gobierno y de la “autoridad pública” de un Estado en forma⁵. En ese sentido, el rol estatal aparece desplegado, entre otras cosas, en la interacción con la sociedad y el territorio, con la economía, con la acción política partidista, y como garante del orden frente a las manifestaciones del mundo del trabajo y del llamado bajo pueblo.

Inscrito bajo el régimen de historicidad del racionalismo y el liberalismo el Estado se ha concebido como uno de los vectores de progreso de la modernidad y como dispositivo capaz de ejecutar con eficacia el gobierno y la regulación de territorios y poblaciones⁶. Mediante su evolución y madurez, la autonomía sistémica que podía alcanzar (burocrática) le otorgaba tolerables grados de

2 Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán. *Un estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires, Prometeo, 2010, p. 24.

3 McEvoy, Carmen. *En pos de la República. Ensayos de historia política e intelectual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2019.

4 Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago, Editores La Ciudad, 1981.

5 Edwards, Alberto. *La Fronda Aristocrática en Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, S.A., 1992; Lempérière, Annick. “La historiografía del Estado en Hispanoamérica. Algunas reflexiones”. Palacios Guillermo (coord.). *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina: siglo XIX*. México, El Colegio de México, 2007, pp. 45-62, p. 49.

6 Dreyfus, Françoise. *La invención de la Burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2012, p. 143; Du Gay, Paul. *En elogio de la burocracia. Weber, organización, ética*. Madrid, Siglo XXI Editores, 2000, p. 108.

independencia de las corrientes políticas que podían alternarse en el poder, resguardando la integridad ideológica que lo había constituido como garante de las reglas doctrinarias e inamovibles que habían permitido la existencia de la sociedad⁷. Sin embargo, el concepto de Estado en Hispanoamérica ha tenido distintos matices y, en particular en Chile, ha gozado de un “papel central” en la cultura política desde el siglo XIX⁸. Se ha destacado su alcance e intervención tecnoburocrática que transversalmente, desde fines del siglo XIX y de manera creciente, fue abarcando las distintas dimensiones de la sociedad, incluyendo desde lo profiláctico hasta los procesos de alfabetización⁹. De manera formal el objetivo fue cambiar prácticas e inhibir conductas; de manera fundamental y más profunda, moralizar e imponer valores. En ese sentido, el Estado, aparte de un “organismo político”, también operó como un “organismo moral”¹⁰.

Sin embargo, el crecimiento normativo y orgánico del Estado, lo que podríamos definir como la “estaticidad”¹¹ ha necesitado “acciones y agentes” que lo realicen en la práctica¹². Es el empleado público, el funcionario, el agente, el profesional, que puede ser el Presidente de la República, el médico de ciudad y provincia, el policía, el militar, el juez, el oficial del Registro Civil, que en distinto grado, forma y compromiso, hacen y han hecho al Estado. A lo largo del tiempo, estos funcionarios han sido sometidos por el *ethos* de la institucionalidad moderna a procesos de “profesionalización” que, al mismo tiempo, han ido dando cuenta de los cambios que experimenta la sociedad en su conjunto¹³.

Si hablamos de funcionarios públicos no podemos obviar el tema de la precariedad. Enunciar una política pública y ejecutarla a lo largo del territorio significó el despliegue de recursos humanos y materiales que encontró las dificultades propias de un proceso de instalación y de los efectos seguidos de una transformación cultural. Los casos relatados en los artículos, que proceden de diversas regiones del país, permiten reflexionar sobre las condiciones en que miles de personas intentaron hacer Estado a lo largo del territorio nacional.

7 Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

8 Lempérière, “La historiografía del Estado en Hispanoamérica. Algunas reflexiones”, p. 51.

9 Illanes, María Angélica. “En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia (...)” *Historia Social de la salud pública. Chile, 1880-1973: hacia una historia social del siglo XX*. Santiago, Ministerio de Salud, 2010.

10 McEvoy, *En pos de la República. Ensayos de historia política e intelectual*.

11 Oszlak, Oscar. *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización social*. Buenos Aires, Ariel, 2012.

12 Bilot, Pauline. “Construyendo un esquema de la administración de justicia: fuentes, método y resultados. Chile, siglo XIX”. *Revista Historia y Justicia*, N°1, 2013, pp. 1-27, p. 5.

13 Flores, Jaime. “La construcción del Estado chileno en la Araucanía a través de los papeles del Fondo de Intendencia de Cautín, 1887-1914” Bajo la Lupa, Subdirección de Investigación, Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, 2019, pp. 1-23, p. 3.

Paula Caffarena y Maricela González en el artículo titulado “Vacunar contra la viruela más allá de la capital. Implementación, implementadores y desafíos de una política pública. 1820-1940”, examinan la difusión de la política de vacunación contra la viruela a partir del análisis de su implementación en Chile, entre 1820 y 1840. Las autoras destacan que el proceso de vacunación contra la viruela representa el primer diseño institucional de salud pública aplicado por la naciente república. En ese sentido y en perspectiva historiográfica de proceso de larga duración, este trabajo permite explicar el porqué Chile aparece en la actualidad a nivel mundial como uno de los países con la mejor cobertura en materia de inoculación. La hipótesis de las autoras refuerza la idea de que muy tempranamente el Estado chileno mostró su decisión de formalizar un programa de vacunación. Los hitos en torno a esto lo representan la creación de la Junta de Vacuna en 1812, la Junta Suprema de Sanidad en 1822, y la Junta Central de Vacuna que, en 1831, funcionaba con un reglamento propio, al mismo tiempo que el financiamiento se tornó “permanente y estable”. El objetivo perseguido era llevar el método profiláctico a todo el territorio. Así, para 1834, había vacunadores en todas las provincias, con excepción de Chiloé.

Como las autoras también señalan, su trabajo pretende entender el funcionamiento del Estado más allá de los valores que lo sustentan, como el patriotismo y el nacionalismo. Citando a Michael Lipsky¹⁴, demuestran su interés por indagar en los llamados “burócratas de calle”, en este caso, los vacunadores que recorrieron el territorio chileno transportando en situaciones adversas y complejas el virus vacuno, enfrentando en oportunidades las resistencias de la población, y teniendo que adentrarse en lugares de geografía compleja que carecían de caminos e infraestructura. Las autoras muestran estas vicisitudes con estadísticas de vacunación, sueldos de los funcionarios e incluso los nombres de los vacunadores.

El desafío estatal para concretar la vacunación contra la viruela en todo el territorio implicó un desafío financiero, humano y logístico no exento de contratiempos. A nivel de “calle”, la preparación de vacunadores y la mantención en sus cargos fue un asunto difícil. Había casos en que los funcionarios eran retirados por abandonar “el cumplimiento de su deber” y otros desertaban por los bajos sueldos y deficientes condiciones de trabajo. El gran aporte realizado por estas autoras consiste en ampliar la investigación historiográfica en términos territoriales, y por otro mostrar de manera particular cómo el Estado desplegó la acción pública a través de funcionarios que cumplieron un rol téc-

14 Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*.

nico y político. La perspectiva historiográfica aplicada por las autoras permite descentralizar el estudio del Estado chileno y observar su movimiento a través de actores y acciones específicas. Lo anterior permite comprender, en palabras de las autoras, “el progreso en los principales indicadores sanitarios obtenidos en la segunda mitad del siglo XX” en Chile.

Por otra parte, Elvira López, en el artículo “La Hacienda pública en el espacio regional. Los desafíos de reorganizar las instituciones y la burocracia fiscal tras la Independencia”, investiga acerca del proceso de organización de las instituciones y la burocracia de Hacienda, los diez primeros años transcurridos desde la declaración de la Independencia de Chile (1818), a escala local, en dos espacios regionales: la aduana de Valparaíso y su organización durante el gobierno de Bernardo O’Higgins, y la tesorería de Valdivia, en 1828. La tesis central plantea que la “ruptura colonial” implicó “quiebres y transformaciones” en la organización de la Hacienda pública en el contexto de la “burocratización” del Estado, burocratización definida como la capacidad institucional de jerarquizar y reglamentar a los empleados que sirven al Estado. Dentro de las dificultades en la construcción del Estado, se muestra la correlación entre las dificultades y la distancia física con la capital. Respecto a las continuidades con el periodo colonial se muestra la permanencia de las estructuras y redes sociales del poder burocrático, principalmente por las capacidades técnicas para desempeñar cargos. Mientras que los términos de ruptura con el pasado tienen que ver con los procesos de modernización tendientes a solventar material y económicamente al nascente Estado, razón por la cual era fundamental dotarlo de una institucionalidad jurídica y administrativa.

En la organización de la aduana de Valparaíso, definida como la “primera fuente de la riqueza de Chile”, la autora ejemplifica los obstáculos y tropiezos surgidos entre los empleados y la delimitación de sus competencias y funciones, como el que se producía entre los civiles administrativos y los militares encargados de resguardar la seguridad. En otro caso, el gobernador intendente de Valdivia informaba al ministro de Interior que el secretario de la misma repartición no contaba con los “conocimientos” que se necesitaban para “desempeñar un cargo tan espinoso”, en cambio contaba con la “honradez necesaria” para ejercerlo. Este aspecto ilustra de manera preclara lo que venía sosteniendo López en relación a la escasez de personas con la preparación suficiente para trabajar en el Estado, situación que le permite explicar que en la organización institucional de la república las relaciones familiares de los antiguos grupos de poder desempeñaron un importante rol en su estructuración.

Mientras que la primera mitad del siglo XIX estuvo marcada por la transformación y expansión del Estado postcolonial, como plantean Jaime Flores y Mario Fabregat en la segunda mitad del siglo XIX, la principal finalidad del Estado chileno fue la dominación y control de territorios y poblaciones que, de acuerdo al paradigma del Estado moderno, lugares como la Frontera araucana limitaban la continuidad del territorio, la unidad nacional y las posibilidades de desarrollo económico. Flores y Fabregat centran su investigación en la frontera sur, analizando la implementación de medidas sanitarias e higienistas en el llamado Ejército del Sur que, a partir de 1862, inició la ocupación de La Araucanía. Como los autores demuestran, el higienismo -corriente médica que buscaba implementar medidas sanitarias para proteger la salud y prolongar la vida- al interior del ejército cumplió un rol fundamental en el proyecto estatal. Las disposiciones del servicio sanitario buscaban mejorar las condiciones físicas del personal del ejército, atendiendo a aspectos como la alimentación, la curación de heridas y el tratamiento de enfermedades.

Dentro de este artículo también se aborda el desarrollo de la medicina militar durante el siglo XIX. Desde que Chile adhirió a la Convención de Ginebra, en 1869, los principios humanitarios de la Cruz Roja fueron incorporados en el Ejército y en la Armada. Sin embargo, debido a la inexistencia de un organismo sanitario militar permanente, la medicina de guerra y sus funcionarios tuvieron una participación marginal en la organización militar hasta la creación, en 1889, de la Dirección del Servicio Sanitario del Ejército. Parte de este proceso tuvo relación con la ocupación de La Araucanía que obligó, en 1874, a la creación de un reglamento para los Hospitales Militares de La Frontera. La logística sanitaria implicó recursos y una progresiva profesionalización de médicos, cirujanos, enfermeros, practicantes, farmacéuticos y boticarios. Atendían enfermos y heridos, instalaron laboratorios, prepararon medicinas, confeccionaron estadísticas, labores que realizaron en condiciones geográficas y materiales muy adversas.

En la actualidad es posible distinguir una serie de conceptos que a través de los medios de comunicación se utilizan para identificar a los considerados profesionales de la seguridad estatal: los policías. En Chile, tanto si corresponden a Carabineros o a la Policía de Investigaciones, se les llama "funcionarios". En algunas partes de Estados Unidos se les identifica como "oficiales"; si son uniformados, y "agentes"; si pertenecen al FBI. En el caso de México, se les identifica como "elementos". Este último término sugiere que son una especie de pieza o parte de "algo". Del Estado, podríamos decir, si es que entendemos al Estado como una máquina. Esta es la temática que aborda el trabajo de

Patricia Palma, titulado "Funcionarios públicos y sus 'maniobras corruptas': corrupción en la frontera norte de Chile a inicios del siglo XX"

Una de las preguntas que orienta este artículo señala si es posible que la probidad de policías y guardias de frontera se pueda mantener en condiciones de trabajo adversas en un territorio en disputa, como la Provincia de Tacna, las primeras décadas del siglo XX. Complementa esta interrogante con la reflexión acerca de la percepción de la sociedad chilena sobre la supuesta "excepción" de Chile, respecto a otros países, en relación al fenómeno de la corrupción. Corrupción y probidad son los términos que atraviesan el análisis del trabajo, posibilidades que están atadas al factor humano que circula en el entramado institucional. El análisis se complejiza, según la autora, debido a que el territorio incorporado después de la Guerra del Pacífico hacía que el Estado les demandara "un actuar intachable y patriótico", precisamente porque estaban haciendo "*patria*"; lo que en otras palabras exigía también darle continuidad y unificación al "*campo social*"¹⁵.

La labor policial y de guardias en las aduanas era realizada en condiciones muy particulares debido a que existía, como señala la autora, una gran cantidad de población peruana. En vistas de ello este artículo releva la importancia de la burocracia policial en la Provincia de Tacna como base para la adquisición de recursos derivados del cobro de impuestos para la hacienda pública. La labor del Cuerpo de Resguardos de Frontera y Policía se vio afectada por la crisis económica salitrera generando un "menoscabo de los recursos", "despidos" y "reducción de salarios". Pero, el resguardo de lugares despoblados también estimulaba el contrabando y las coimas con un "alto umbral de tolerancia" por parte de las autoridades. Estos hechos instalan en la discusión el tema central de quienes hacen el Estado, y que muchas veces y por diversos factores, responden a intereses profesionales o personales. Es lo que deja abierta esta investigación y que la autora nos advierte como parte de la "compleja relación entre el Estado y sus funcionarios".

Cerrando este dossier aparece el artículo de Camila Pérez y Analía Álvarez, "Hacer Estado en los campos. Trabajo docente en escuelas fiscales (Chile, 1904-1948)". Desde la perspectiva de las experiencias del profesorado en zonas rurales de Chile la primera mitad del siglo XX, las autoras investigan las dificultades del proceso de escolarización en estas zonas, situación que contrasta con el rápido crecimiento de la red de escuelas fiscales primarias en el resto

15 Bourdieu, Pierre. *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*. Barcelona, Editorial Anagrama, 2014, p. 174.

del país. Plantean que existió una reticencia del profesorado normalista a trasladarse a zonas rurales debido a la falta de apoyo institucional que se podía observar, por ejemplo, en la escasa presencia de los visitadores de escuelas, situación que dificultó el desempeño de sus funciones. Como funcionarias del Estado estas maestras, en su mayoría mujeres, convivieron con la ausencia del Estado, produciéndose una especie de hiato entre la estructura institucional pública y la función que servían: civilizar y moralizar a la población. La educación rural pretendió mejorar su calidad y eficiencia mediante la contratación de maestros normalistas para reemplazar a las personas con escasa formación que realizaban esta actividad.

Sobre la función docente, las autoras realizan una comparación con lo que se conoce como dispositivo misional. Los maestros de alguna manera eran misioneros del laicismo que asumieron los riesgos del desamparo que en oportunidades los hizo correr graves peligros a su integridad personal. Como lo describió una profesora destinada a la escuela de campo en Rahuil, entre Chillán y Concepción, a fines de la década de 1930, donde las salas “parecían establos”, y que durante su primer día de estancia tres hombres habían intentado ingresar durante la noche a su dormitorio. Según ella, todo eso había sido su “bautismo de maestra”. Situaciones como esta convivieron con otras en que la libertad que tenían los maestros para ejercer su profesión y la ausencia de fiscalización les otorgaba la oportunidad de vulnerar reglas como la asistencia al trabajo o la adulteración de la matrícula.

El proceso de sistematización de la educación rural surcó un largo camino iniciado en el siglo XIX. Importantes avances surgieron con la promulgación de la Ley de Enseñanza Normal N°5100, en 1929, que aprobó la creación de escuelas normales rurales, “diferenciándolas de las escuelas normales urbanas”. Esta y otras modificaciones estatales fueron agenciadas por los mismos profesores a través de los diagnósticos que realizaron en el contexto del desarrollo de su labor y canalizados por medio de actividades como el “Congreso de Educación Rural de Arauco de 1932, el Proyecto de la Federación de Maestros de 1933, y en la Convención Zonal de Concepción de la Unión de Profesores de Chile de 1935”, estableciendo como principal conclusión que el problema de la escuela rural en Chile era el “problema angular” de la educación pública.

De este modo, los artículos que forman parte de este dossier son una invitación a seguir reflexionando sobre el importante rol que funcionarios públicos cumplieron en Chile desde una perspectiva histórica, y particularmente fuera de los centros de poder. Pese a la importancia de su funcionalidad, los em-

pleados públicos “de primera línea” tuvieron un reconocimiento más simbólico que material, lo cual se tradujo en una escasa compensación económica que generó deserciones, falta de continuidad en algunos servicios, y en otros casos, actos contra la probidad. Sin duda los temas acá tratados siguen más vigentes que nunca, en un clima político marcado por el interés de ciertos grupos que han solicitado la reducción de empleados públicos, otros por la mejora de las condiciones del trabajo en el sector (especialmente de trabajadores a honorarios) y finalmente la avalancha de denuncias de malas prácticas de funcionarios públicos sin importar el sector político.

BIBLIOGRAFÍA

- Bilot, Pauline. "Construyendo un esquema de la administración de justicia: fuentes, método y resultados. Chile, siglo XIX". *Revista Historia y Justicia*, N°1, 2013, pp. 1-27.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán. *Un estado con rostro humano: Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires, Prometeo, 2010.
- Bourdieu, Pierre. *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*. Barcelona, Editorial Anagrama, 2014.
- Dreyfus, Françoise. *La invención de la Burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2012.
- Du Gay, Paul. *En elogio de la burocracia. Weber, organización, ética*. Madrid, Siglo XXI Editores, 2000.
- Dussauge Laguna, Mauricio I.; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). *Las burocracias a nivel de calle: una antología*. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2018.
- Edwards, Alberto. *La Fronda Aristocrática en Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, S.A., 1992.
- Flores, Jaime. "La construcción del Estado chileno en la Araucanía a través de los papeles del Fondo de Intendencia de Cautín, 1887-1914". Bajo la Lupa, Subdirección de Investigación, Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, 2019, pp. 1-23.
- Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago, Editores La Ciudad, 1981.
- Illanes, María Angélica. "En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia (...)". *Historia Social de la salud pública. Chile, 1880-1973: hacia una historia social del siglo XX*. Santiago, Ministerio de Salud, 2010.
- Lempérière, Annick. "La historiografía del Estado en Hispanoamérica. Algunas reflexiones". Palacios Guillermo (coord.). *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina: siglo XIX*. México, El Colegio de México, 2007, pp. 45-62.
- Lipsky, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.
- McEvoy, Carmen. *En pos de la República. Ensayos de historia política e intelectual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2019.
- Oszlak, Oscar. *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización social*. Buenos Aires, Ariel, 2012.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2014.