

# El Espíritu de las Leyes

## Construir el Estado para fundar la Nación

NATHALIE JAMMET-ARIAS

Doctora de la Universidad de París IV-Sorbonne, profesora de las Universidades de París X (Université Paris Ouest Nanterre La Défense) y Nantes.

*nathalie.jammet@yahoo.fr*

### Introducción

Se suele presentar el movimiento emancipador en Chile como un movimiento aristocrático. Lo que parece importante destacar, más que el origen social de los protagonistas, es la singularidad de valores que presentan dichos protagonistas. Habían recibido una educación esmerada y para la mayoría de ellos la formación se había acabado con el tradicional “viaje a Europa”. Por su instrucción, sus viajes y su pertenencia a algunas logias masónicas, conocían las ideas filosóficas del Siglo de la Luces y contribuían a difundirlas en la clase dominante. Las obras de Raynal, Locke, Robertson, Rousseau y Montesquieu aunque prohibidas por las autoridades civiles y eclesiásticas circulaban en las ciudades así como los catecismos político-cristianos que difundían las ideas de independencia, libertad, soberanía e igualdad. En vísperas del movimiento emancipador los criollos chilenos ya disponían de todos los conocimientos teóricos necesarios para defender sus opiniones y sus actuaciones políticas.

Los criollos también habían recibido, en su mayoría una formación similar, habían cursado la carrera de leyes, la única en funcionar de manera continua en la Universidad de San Felipe, lo que también les proporcionaba cierta homogeneidad de pensamiento, una manera similar de enfocar los acontecimientos, creyendo todos también en la magia de las leyes. Por ejemplo, les parecía indispensable justificar el movimiento y dar legitimidad al nuevo régimen. En este sentido, se dieron cuenta perfectamente de que la independencia de Chile abrió un nuevo campo ideológico e institucional. En estas nuevas circunstancias, la nación considerada como sujeto de la soberanía quedaba por crear. Era necesario moldear el imaginario colectivo, “coger la imaginación de los hombres para gobernarla” según la expresión del historiador francés Pierre Rosanvallon<sup>1</sup>. Por eso, los primeros gobernantes chilenos propusieron unas representaciones de la república a la población. El primer escudo nacional así como la primera bandera nacional fueron creados ya durante la *Patria Vieja* y el prócer de la independencia, Bernardo O’Higgins, encargó a B. Vera y pintado la elaboración de la primera canción nacional. Sin embargo, como en los otros países del antiguo imperio español, pareció un desfase cronológico entre la creación de los mitos nacionales, los cuales generalmente nacieron del entusiasmo revolucionario, y el momento, más tardío, de la creación de las instituciones que favorecieron la gobernabilidad de la república. Consta que Chile no tardó tanto en fundar y llenar la plantilla de los “grandes cuerpos del Estado”: Ejército, Administración y Justicia. La evolución y las características de este proceso constituirán los temas de este artículo.

---

<sup>1</sup> Rosanvallon P (1990) “L’Etat en France de 1789 à nos jours”, Editions du Seuil, Paris.

## Primera Parte

### ***Las Vacilaciones de la República o el Estado Impotente***

En el contexto caótico del período de la independencia, los gobernantes chilenos tuvieron que aferrar la independencia de varias maneras, primero, asegurando la victoria patriota y dando la prueba de su eficacia para romper con el aborrecido sistema colonial.

#### **1. Conseguir y Asegurar la Independencia**

Después de la victoria decisiva del Ejército de los Andes en Chacabuco, Bernardo O'Higgins asumió el mandato supremo en Chile. La elección de O'Higgins, controvertida por su forma, no lo era tanto en el fondo. En efecto, se había ilustrado en varias etapas del movimiento emancipador desde los primeros brotes de independencia y no cabía duda en su patriotismo. Educado en parte en Europa, tenía ciertos valores, ideas y costumbres europeas y gozaba de mucho prestigio en Chile por sus hazañas militares.

Su primer empeño consistió en asegurar la soberanía nacional ya que se vivían muchos disturbios políticos y la independencia quedaba controvertida en el país y aparecía amenazada en las fronteras por las tropas del Virrey del Perú. Así la dominación y apropiación del territorio fueron elementos fundamentales desde los primeros tiempos de la República. Para conseguirlas la política del gobierno adoptó dos estrategias: el primer elemento fue una respuesta a una urgencia máxima es decir la creación de una fuerza militar nacional y la segunda, también indispensable fue el conocimiento y organización administrativa del territorio.

#### **A. La Fundación de las Fuerzas Armadas**

La creación de las primeras fuerzas armadas chilenas ya había ocurrido durante la *Patria Vieja* cuando se hicieron levas. El decreto de 29 de octubre de 1811 obligaba a los hombres libres de entre 16 y 60 años a prestar servicio militar:

*"Si todo hombre de Chile ha jurado sostener a todo trance los derechos de Dios, el Rey<sup>2</sup> y sus hogares, están obligados sin excepción de clase y de personas a ponerse en estado de llenar tan augustos votos"<sup>3</sup>.*

Se trataba de un reclutamiento temporario para hacer frente a una situación excepcional. El decreto de 14 de enero de 1814 reafirmaba la conscripción en Santiago e indicaba que "todo habitante de Chile es un militar". Sin embargo, ya se podía notar en este segundo texto que existían exenciones para ciertas categorías de personas como los jueces, el personal docente y los alumnos del Instituto nacional. Aparecía en este texto la obligación de apuntar los nombres y apellidos de los conscriptos para cada cuartel y para los oficiales de dedicarse a la instrucción por lo menos dos horas diarias. Emanan

<sup>2</sup> A la fecha, Chile había jurado lealtad a Fernando VII.

<sup>3</sup> Anguita R (1912) "Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912", Imprenta Nacional, Santiago de Chile 4 vol.

de este decreto tres ideas: la primera era que en aquella época, el Chile político se limitaba a Santiago, la segunda que el Estado daba importancia a algunas profesiones y por fin que empezaba a tomar el control racional de las fuerzas armadas mediante un mejor conocimiento de ellas gracias a las listas de conscriptos y la imposición de una formación específica para los militares. Así, a pesar de la urgencia de la situación, Chile ya entraba en un proceso de construcción institucional marcado por un mayor control del Estado.

Esta reflexión sobre el papel de los militares fue acentuada con O'Higgins que quiso crear una verdadera institución militar digna del nuevo país es decir con militares bien formados, bien pertrechados y disciplinados, un ejército en el estilo napoleónico<sup>4</sup>. Con este fin, creó por decreto de 22 de marzo de 1817, la Academia militar cuyo objetivo inicial era la formación en seis meses de oficiales. Se presentaba como la única institución habilitada a la formación –obligatoria– de la oficialidad. La Academia estaba dividida en tres ramos y el último de ellos reunía a los oficiales ya experimentados. El propósito de la institución era la homogeneización de los conocimientos del Estado Mayor. O'Higgins quería institucionalizar a las fuerzas armadas y obligarlas a salir de la situación de excepción a la que las había expuesto el movimiento emancipador y a entrar en un marco republicano en el cual ya no tenían un papel tan protagonista. Sin embargo, como fue el caso para otros aparatos del Estado, durante varios años convivieron dos jerarquías basadas en dos idearios, una jerarquía compuesta con militares provenientes de las guerras de la independencia y que se habían ganado los ascensos en los campos de batalla y una jerarquía proveniente de la Academia militar, mejor formada pero menos aguerrida. Los conflictos frecuentes entre esas jerarquías, ambas legítimas, participaron de los disturbios que marcaron el período 1823-1830 en Chile.

## **B. La Definición del Territorio**

El segundo reto para los primeros gobernantes de Chile fue la definición del territorio de la república. Noción ausente de los primeros ensayos constitucionales, apareció con la constitución política de 1822. Se trataba de una definición muy imprecisa lo que se debe principalmente a dos factores: el desconocimiento del territorio por las autoridades y los conflictos con los países vecinos. Si las costas y el núcleo central de Chile eran lugares bien definidos, perduraban fuertes incertidumbres en cuanto a otras zonas del país. En la parte sur, el conflicto con los araucanos había atrasado o impedido los descubrimientos del territorio. Además, el Despoblado de Atacama como los Andes eran objetos de conflictos con el Perú y Bolivia y con las Provincias Unidas del Río de la Plata. A pesar de esas dificultades, el Estado chileno intentó imponer algunas divisiones administrativas. Las provincias eran tres en 1818 (Santiago, Coquimbo y Concepción) y ocho en 1828, después del intento federal<sup>5</sup>. A pesar de la voluntad política, es evidente que esas divisiones quedaban muy superficiales ya que todavía no se había podido organizar desde el punto de vista administrativo esas provincias por falta de recursos financieros y humanos. Así nos podemos hacer la pregunta siguiente: ¿Quién representaba al Estado?

<sup>4</sup> *Los libros de textos de la Academia militar chilena provenían de Francia y el General G. Beauchef fue consejero y luego director de la Academia.*

<sup>5</sup> *Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia, Chiloé (1828).*

## 2. Estado Ciudadano v/s Estado Colonial

### A. La Administración Pública

Es obvio que la independencia política provocó un trastorno total en la administración. Los Patriotas, quienes habían criticado tanto al sistema colonial, tenían la obligación de modificarlo ampliamente según algunos conceptos claves del discurso independentista como la igualdad. O'Higgins ponía en tela de juicio a la administración española<sup>6</sup> y, por consiguiente, hubo con la República una renovación del personal administrativo. Muchos españoles regresaron a la metrópoli y hubo además una depuración según unos criterios políticos. Así pues, fueron casi exclusivamente los criollos quienes accedieron a los puestos públicos a pesar de su poca experiencia en las tareas administrativas. El acceso a la administración se hacía, en los primeros tiempos con surnumerarios. Concretamente, los empleados tenían que trabajar varios meses antes de recibir un sueldo (medio sueldo durante los cuatro meses siguientes y entero después del nombramiento), era como un tiempo de prueba o de prácticas.

A pesar de esta costumbre, O'Higgins quiso dar ciertos derechos a los empleados públicos y expidió un decreto, el 3 de abril de 1819, que pretendía protegerlos contra los despidos arbitrarios. Igualmente, había proyectado un sistema de jubilación en caso de incapacidad física o moral<sup>7</sup>. Sin embargo la pertenencia a los cuerpos del Estado no significaba por lo tanto empleo fijo. En realidad se trataba únicamente de empleos de duración determinada pero que se podían prorrogar. En cuanto a las modalidades de nombramiento, el proceso experimentó varias modificaciones entre 1817 y 1830. En los primeros tiempos, había muy pocos empleados y todos se veían escogidos y nombrados por el director Supremo. La constitución liberal de 1828 instituyó asambleas electorales responsables de la selección de todos los representantes del Estado con el fin de asentar la nueva institucionalidad en la confianza. Esta medida se aplicó parcialmente aunque tomara más en cuenta la voluntad general.

El reglamento de 10 de julio de 1818 destinado a dar precisiones sobre los procedimientos ministeriales tenía un objetivo evidente de homogeneización. Se estableció el principio de la responsabilidad de los ministros y se tomaron algunas disposiciones con el fin de fijar el horario y las funciones de cada empleado ministerial. Unas fianzas se requirieron también para los empleados del fisco. El juicio de residencia, procedimiento proveniente de la época colonial al que se veían sometidos los oficiales administrativos, quedó en vigencia y se expandió a todos los empleados públicos. Además la Ordenanza de Intendentes proporcionó normas relativas a la repartición de los poderes y responsabilidades al dar detalles sobre el número de empleados para cada organismo, los sueldos y las obligaciones. Así, el Estado empezó a elaborar unas estrategias para controlar a los empleados y limitar el fraude. También prohibió la acumulación de dos o más sueldos a los empleados públicos<sup>8</sup>.

Las decisiones gubernamentales también se difundieron gracias a la publicación de *la Gaceta*

<sup>6</sup> Urzúa Valenzuela G (1969) "Evolución de la administración pública chilena" (1818-1868), Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, p. 15.

<sup>7</sup> La ley efectiva de jubilación civil fue promulgada el 20 de agosto de 1857.

<sup>8</sup> Decreto de 19 de noviembre de 1818. Esa disposición admitía algunas excepciones, por ejemplo para el cuerpo docente.

del Gobierno<sup>9</sup> lo que subraya la voluntad estatal de dar cierta publicidad, cierta visibilidad a su actuación. Era una manera de tomar en cuenta a la sociedad civil y de oponerse a la actitud que había tenido España.

Cabe notar entonces la voluntad que tuvieron los primeros gobernantes chilenos de organizar la administración, de limitar los excesos y de dar a conocer las decisiones adoptadas. El establecimiento de un Tribunal de Cuentas, en 1820, cuyo objetivo era comprobar la buena utilización del presupuesto nacional obligó a las administraciones a rendir cuentas de manera más o menos regular. Esta política obedece a los anhelos de legitimidad y de justicia de los que alardeaban los independentistas.

## **B. La Igualdad ante la Ley y la Protección del Ciudadano**

Los textos de la Independencia insistían en el deseo muy fuerte de justicia, lo cual tuvo una proyección inmediata en algunos textos legislativos. El principio de justicia aparecía como una obligación para el nuevo Estado, una manera evidente de alejarse del gobierno colonial calificado de “arbitrario”. Con la independencia se impuso una visión universalista lo que implicaba que las leyes debían ser las mismas para todos cualquiera que fuera su condición social. O’Higgins intentó aplicar una política más igualitaria prohibiendo el uso de los títulos de nobleza y escudos. La libertad de vientre y la abolición de la esclavitud en el territorio chileno, en 1823, participaron de este ideario.

Sin embargo, la definición de la nación cívica – derecho a sufragio restringido por criterios de rentas o de instrucción.<sup>10</sup> – iba en sentido contrario y alejaba de las decisiones políticas a la mayoría de la población. La idea que prevalecía era que antes de tener el derecho a voto la población tenía que ponerse al nivel de las instituciones modernas de Chile lo que se podía conseguir mediante el desarrollo de la enseñanza.

A pesar de este ejemplo contradictorio, la voluntad igualitaria existía efectivamente. “*Los ciudadanos son iguales ante la ley*” aparecía como uno de los principales conceptos republicanos.

### **La Igualdad ante la Ley y la Protección del Ciudadano**

La constitución de 1818 consideraba la presunción de inocencia como ley fundamental de la Justicia: “*Todo hombre se reputa inocente, hasta que legalmente, sea declarado culpable*”<sup>11</sup>. Entre los primeros derechos individuales que reconocieron las constituciones chilenas apareció el derecho a recusar jueces, el recurso de nulidad, la obligación de exponer los motivos de una sentencia<sup>12</sup> y de dar cuenta a las instancias judiciales del arresto de un individuo en un plazo de ocho días (1818) y de 24 horas (1823). Además, todas las constituciones afirmaron el derecho a la propiedad privada y quedó abolida la pena de confiscación de bienes.

<sup>9</sup> Decreto de 2 de marzo de 1817.

<sup>10</sup> Bravo Lira B (1990) “Pueblo y representación en la historia de Chile” En *Revista chilena de derecho*, Vol. 17, n°1, Santiago de Chile, p. 7-22.

<sup>11</sup> Constitución de 1818, T. I, art.3.

<sup>12</sup> Constitución de 1822, art. 219.

- **Los Reglamentos Judiciales**

Ya en 1811, se firmó el primer reglamento que establecía los procedimientos judiciales y los recursos que se podría interponer. Este reglamento quedó completado en 1818 cuando se fijaron las tarifas para cada tipo de pleito. El reglamento de 14 de mayo de 1821 determinó las competencias de los jueces y las prerrogativas de cada juzgado.

- **El Sistema Judicial entre 1810 y 1830**

Los primeros textos constitucionales intentaron proporcionar un marco para la organización judicial. El primer Congreso Nacional creó el Tribunal Superior de Justicia para reemplazar a la Real Audiencia y la constitución de 1818 creó una Corte de Apelaciones en Santiago que tenía, amén de las funciones relativas a la apelación propiamente dicha, la tarea de firmar las sentencias de pena capital. Unas cámaras específicas se crearon también para los litigios propios de minas, comercio, o fuerzas armadas. Con la constitución de 1828, la organización de la justicia experimentó nueva etapa. El texto preveía la creación de otras cortes de apelaciones y transformaba muchos Juzgados de paz en Tribunales de Instancia.

Aunque estaba presente la voluntad de instituir todos los cuerpos del Estado, la realidad chilena de la época posrevolucionaria hacía difícil la construcción efectiva del Estado. ¿Cómo crear instituciones viables cuando en un pueblo sólo una persona sabe leer? ¿Cómo establecer vínculos entre Estado central y provincias cuando no hay transportes ni carreteras? ¿Cómo crear una verdadera Función pública cuando se encuentran vacías las arcas del Estado y que no alcanzan para pagar a los empleados?

En realidad, el detentor del poder ejecutivo en las provincias gozaba de cierta autonomía y podía alejarse, con mucha facilidad, de la política gubernamental. Su poder era inmenso porque la penuria de jueces también lo obligaba a tener un papel jurisdiccional. Las ideas de la igualdad ante la ley y de justicia para todos presentes en los textos oficiales no se impusieron bien pero lo suficiente para dar otro cariz a la época republicana marcando una ruptura fuerte con el colonialismo español.

- **El Desarrollo de la Instrucción y de la Cultura Nacional**

El primer reglamento constitucional de 1813 estableció las primeras pautas relativas a la instrucción pública en Chile: "Los gobiernos deben cuidar de la educación e instrucción pública como una de las primeras condiciones del Pacto Social"<sup>13</sup>. Aquel mismo año, el gobierno promulgó una ley fundamental para la enseñanza primaria cuyo preámbulo explica muy bien el proyecto educativo: "*Un sistema metódico de opresión [...] hizo que esta hermosa porción de la tierra gimiese 300 años en la esclavitud y la incultura. [...] Recuperada nuestra libertad, el primer cuidado del Gobierno ha sido la educación pública, que debe empezar a formar porque nada halló principiado en el antiguo régimen*"<sup>14</sup>. La constitución de 1818 definió una división de las responsabilidades para el desarrollo de la instrucción pública entre Senado y Cabildo. La constitución de 1822 estableció que el plan general de estudios tendría que ser

<sup>13</sup> Reglamento constitucional de 1813, Título III. La Patria Vieja inició también una política cultural mediante la fundación del Museo nacional y de la Biblioteca nacional.

<sup>14</sup> Reglamento para maestros de primeras letras, 18 de junio de 1813.

nacional e insistir en los deberes del hombre en sociedad<sup>15</sup>. La idea de los gobernantes era que la instrucción permitiera una moralización de una sociedad chilena. La constitución de 1823 introdujo la idea de una financiación de la educación de los hijos de los beneméritos y de los jóvenes prometedores por el Estado<sup>16</sup>.

En resumidas cuentas, todas las constituciones chilenas afirmaron el papel predominante del Estado en el desarrollo de la instrucción: *“La instrucción pública, industrial y científica, es uno de los primeros deberes del Estado”*<sup>17</sup>. El Estado tenía que fomentar la instrucción, vigilar el cumplimiento de las leyes, definir los programas pero en los hechos no tenía los medios necesarios para financiar la instrucción en todo el territorio. A pesar de todas las dificultades de la época, la Patria Vieja creó el Instituto nacional que proponía ser un establecimiento completo e impartir una instrucción completa, desde las primeras letras hasta los niveles superiores. Sirvió de modelo para los otros institutos y tuvo un papel de control de la instrucción en todo el territorio ya que era el único establecimiento en otorgar títulos, es decir que todos los alumnos tenían que presentar un examen ante una comisión compuesta de profesores del Instituto, con el fin de uniformar la instrucción secundaria impartida en Chile. El Instituto cobró mucha importancia en la vida cultural y política chilena porque casi todos los dirigentes del siglo XIX se formaron en sus aulas, según criterios y valores republicanos comunes. Era como un crisol de donde egresaron los empleados públicos y dignatarios.

Los primeros gobiernos nacionales establecieron unas bases políticas importantes aplicando el principio establecido por la constitución de 1823: *“La Defensa de la Patria, la administración pública y la instrucción de los ciudadanos son gastos esencialmente nacionales, las legislaturas sólo proveerán otros cubiertos éstos”*<sup>18</sup>.

## Segunda Parte

### ***El Auge Institucional y la Elaboración de Principios de Gobernabilidad***

La batalla de Lircay de 15 de abril de 1830 puso un término a la crisis política e inauguró una nueva fase histórica para Chile. La *eminencia gris* del régimen, don Diego Portales, tenía una concepción del gobierno bien distinta de la que había prevalecido desde la independencia. Los primeros dirigentes chilenos, aficionados a las ideas europeas habían intentado importar modelos y adaptarlos mal que bien en Chile, otorgando a los ciudadanos derechos bastante amplios. Portales adoptó una política más empírica y autoritaria cuya meta fue el restablecimiento del orden interno con un poder centralizado y confiscado por la aristocracia conservadora. En 1822, Portales escribió una carta muy famosa en la que explicaba sus ideas políticas para Chile: *“Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y llenos de ideales, donde ten-*

<sup>15</sup> Constitución de 1822, Título VIII, art. 230-231.

<sup>16</sup> Constitución de 1823, título XXII, Art. 254-255.

<sup>17</sup> Constitución de 1823, título XXII, art. 257.

<sup>18</sup> Constitución de 1823, título I, art.9.

gan parte todos los ciudadanos”<sup>19</sup>.

Así analizaba la debilidad del Estado Chileno: “*Son débiles las autoridades porque creen que la democracia es la licencia*”<sup>20</sup>. Quiso dar al país instituciones viables y la constitución de 1833 correspondió de sobra a las esperanzas del superministro. Reconoció a la religión católica, apostólica, romana como religión del Estado de Chile, admitió una división teórica entre los tres poderes, garantizó algunos derechos individuales (propiedad, petición) rechazó a otros (reunión, asociación), intentó organizar los poderes públicos pero reservó al Presidente de la República, dos posibilidades para salir del marco constitucional respetando la legalidad: la posibilidad de declarar el estado de sitio y la de gobernar con facultades extraordinarias. Los gobernantes conservadores usaron en varias oportunidades dichos recursos. La constitución conservadora de 1833, por su carácter autoritario, dejó el campo abierto para la organización política, administrativa y judicial de Chile y la implementación de una política a largo plazo. Se aplicaron, pues, varios principios de gobernabilidad.

## **1. Primer Principio de Gobernabilidad: Asegurar la Paz Interna**

### **A. La Aniquilación de las Resistencias Militares**

El gobierno conservador, al que en un principio le faltaba legitimidad política dio el último golpe al ejército constitucional. Los jefes más carismáticos fueron dados de baja y exiliados lo que permitió que el país experimentara un período de paz interna sin que el gobierno tuviera que negociar siempre con el ejército. Los conservadores querían restablecer la autoridad del Estado lo que implicaba un control estricto de las fuerzas armadas, las cuales, según la constitución de 1833, no podían deliberar.

#### **“Divide y Vencerás”**

Portales, Ministro de guerra, intentó reformar a la institución militar con el fin de someterla. La subordinación de las fuerzas armadas era en aquellos tiempos una ilusión como lo acababan de demostrar los recientes acontecimientos. La estrategia de Portales para destruir el peligro militarista fue de dividir a las fuerzas armadas en distintos cuerpos. Por ejemplo, para competir con la Academia militar, consideró que Chile, por su situación geográfica, necesitaba a una verdadera armada nacional. Estructuró la escuela náutica y le proporcionó algunos medios adicionales. Escribió Portales en 1832: “*Yo encuentro más necesario en nuestra posición un buque de guerra que un ejército. Por grande y bueno que éste sea, podremos ser insultados impunemente en nuestros puertos mismos por un acorazado de cuatro cañones (...). Por otra parte es de necesidad, en mi concepto, que el Gobierno esté siempre en contacto, lo diré así, con los pueblos por medio de un buque de guerra. Se les infunde respeto y también gratitud cuando se les haga ver esta medida por el lado de que tiende a cuidarlos y protegerlos*”<sup>21</sup>. En efecto, la independencia del país todavía quedaba frágil, España no había reconocido oficialmente la independencia política y

19 Mistral, G (1974) “Pensamiento de Diego Portales”, Santiago de Chile, p. 16.

20 *Ibid.*, p. 73.

21 *Ibid.*, p. 44.

Portales también temía a los países vecinos<sup>22</sup> y desconfiaba del imperialismo norteamericano.

Además, para hacer contrapeso al Ejército, Portales fue el instigador de la Guardia nacional que teóricamente contaba con la participación de todos los varones chilenos lo que le daba cierta legitimidad pública.

Con esas medidas, el Ejército se transformó en un instrumento del Estado, entre otros. Varios decretos reunidos en la Ordenanza General del Ejército, aprobada el 25 de abril de 1839, permitieron el establecimiento de una jerarquía precisa con sus sueldos y pagas<sup>23</sup>, y más tarde, por ley de 6 de agosto de 1855, la definición del derecho a jubilación y pensión con la creación del montepío militar. Además, la ley de 10 de octubre de 1845 obligó a todos los oficiales a registrarse en una de las fuerzas armadas y definió las instancias superiores del Ejército. Todos esos textos aparecen como una continuación de la obra emprendida por Portales y contribuyeron eficazmente a cierta normalización de las relaciones entre Estado y Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas, jugaron un papel de disuasión con respecto a los otros países pero también mantuvieron el orden interno cuando aparecieron brotes de rebelión o disturbios causados por el bandolerismo, en particular, en la zona de la Frontera. Coetáneamente, la república autoritaria aplicó otro principio de gobernabilidad mediante el desarrollo de las instancias administrativas.

## **2. Segundo Principio de Gobernabilidad: Conocer el Territorio y estar Presente**

Gracias a la obediencia del Ejército y a una constitución que excluía la posibilidad de oponerse, Chile gozó de una paz relativa entre 1830 y 1861<sup>24</sup>, lo que le permitió crear una “autoridad constituida”, lo que, según Max Weber, corresponde a un proceso de racionalización de la administración.

### **A. Moralización y Transparencia**

La idea esencial que impuso a la administración fue la moralización de los grandes cuerpos del Estado y la aparición del concepto de “sociedad civil”. Los empleados públicos, a su nivel, representaban al Estado por lo cual debían dar la prueba de su probidad y aptitudes. Para Portales, la administración aparecía como un reflejo del Gobierno. Se daba cuenta perfectamente de la conveniencia de indicar las competencias y los ascensos de los empleados, gracias a la prensa. El decreto de 14 de junio de 1830 obligó así todos los empleados públicos criticados en la prensa a justificarse o a atacar por difamación a los periódicos so pena de ser despedido y acusado por el Estado. Poco a poco se generalizó la práctica de exigir fianzas a los empleados que manipulaban fondos públicos. La moralización de la Función pú-

<sup>22</sup> Este temor convenció a Portales de la oportunidad de declarar la guerra a la Confederación peruboliviana en 1836, a pesar de una “opinión pública” desfavorable.

<sup>23</sup> La ley de 30 de octubre de 1845 dio los sueldos del Ejército y la de 1° de diciembre de 1847, los de la Armada. El Ejército también quería fomentar las carreras y se otorgaron sueldos superiores para los militares con más ancianidad (1° de octubre de 1859).

<sup>24</sup> Excepto la Guerra contra la Confederación entre 1836 y 1839.

blica no consistió únicamente en el control de la plantilla sino también en fijar un presupuesto cada vez más preciso y comprobar los gastos de cada administración gracias a la Inspección general de Cuentas y a la Contaduría Mayor. De esa manera, el presupuesto del Estado ya no era únicamente un asunto de pocos peritos, pasaba en la esfera pública y se discutía en los periódicos. Además en 1849, se levantó la inmunidad de la que gozaban antes los miembros del Congreso y los Consejeros de Estado<sup>25</sup> y en 1854, la ley de Municipalidades establecía incompatibilidades<sup>26</sup>. Esos esfuerzos para crear transparencia financiera contribuyeron a aumentar la confianza de los administrados por el Estado, los cuales, por su parte fueron cada vez más solicitados porque el crecimiento de la Función pública a todos los niveles hizo necesaria la creación de nuevos impuestos, sobre todo después de 1859.

## **B. La “Gestión Razonada” de los Asuntos Públicos**

La idea de utilizar la ciencia, principalmente las matemáticas, ya estaba presente en Portales. Así, en una carta de 19 de agosto de 1830, el gobierno informa al Congreso de la misión científica de descubrimiento y estudio del territorio que se confía a un naturalista francés, Claude Gay, a la sazón profesor de mineralogía. Con esta carta, el Gobierno manifiesta que la sociedad a la que administra, le queda desconocida. Los primeros intentos de censos sólo habían dado resultados parciales de la región de Santiago y de Concepción (1813) y se habían realizado con mucha dificultad porque faltaba el personal adecuado y por que la población desconfiaba y muchas veces se negaba a contestar. Portales y sus sucesores intentaron imponer censos regulares<sup>27</sup>, sin mucho éxito pero se realizaron estudios cualitativos por los representantes del gobierno en las provincias. Esas tentativas dieron la prueba de los esfuerzos del Gobierno para hacer entrar criterios científicos en la administración de los asuntos públicos. Se utilizaron esos guarismos para definir el valor de los bienes necesarios en cada provincia para tener el derecho a sufragio o el número de Diputados a quienes era preciso elegir. Con el fin evidente de concentrar y analizar todas las informaciones se creó en 1847, una Oficina de Estadísticas<sup>28</sup>. Reunía distintos tipos de información: datos físicos, humanos, económicos o sociales (educación, instituciones). Ese organismo dependía directamente del Ministerio del Interior.

Además, la fundación de varios organismos intermediarios, Consejo Superior de Instrucción pública, Sociedad Nacional de Agricultura, también permitió el establecimiento de un vínculo más dinámico entre gobernantes y gobernados y una mayor participación de la sociedad en el progreso.

## **C. “El Estatuto de los Empleados Públicos y de los Representantes del Estado**

La batalla de Lircay casi generó un cambio de régimen lo que dio lugar a una depuración parcial de los empleados públicos y dio a luz una nueva organización estatal. Los empeños por desarrollar las instancias públicas empezaron en Santiago. La ley de 4 de octubre de 1834 estableció el

<sup>25</sup> 12 de julio de 1849.

<sup>26</sup> Ley de 8 de noviembre de 1854: “No pueden ser elegidos los que reciben sueldos de la Municipalidad, empresarios de obra públicas o párrocos” (art. 7).

<sup>27</sup> El primer censo general fue en 1853-1854.

<sup>28</sup> Decreto de 17 de septiembre de 1847.

organigrama y los sueldos de la secretaría del Congreso. Esos empleados tenían un estatuto precario ya que se encontraban desempleados durante los períodos de receso del Congreso<sup>29</sup>. La ley orgánica de Ministerios del 1° de febrero de 1837 disponía que los ministerios serían cuatro: Interior<sup>30</sup>, Guerra, Justicia<sup>31</sup> y Hacienda<sup>32</sup>. La ley daba precisiones sobre las funciones de cada ministerio y daba precisiones sobre la plantilla desde el Consejero ministerial hasta el portero<sup>33</sup>. Una ley complementaria de 15 de febrero del mismo año registraba las competencias necesarias para cada empleo. El artículo 1 disponía que: *"Ninguno podrá ser admitido en clase de oficial de número o auxiliar en cualquier secretaría sin estar completamente instruido en la gramática castellana, en la Constitución del Estado y en alguna de las principales lenguas vigentes en Europa"*. Además de este criterio general, se establecieron criterios distintos para cada ministerio señalando que: *"Las aptitudes [...] se comprobarán por los boletos de exámenes y aprobaciones que deben haber obtenido del Rector del Instituto científico de Santiago"*. Sin embargo, como en todos los cuerpos del Estado coincidieron dos sistemas, el antiguo y el nuevo, porque las personas ya contratadas, guardaban su empleo.

A continuación, el Gobierno se interesó en desarrollar las instancias ejecutivas en todo el territorio. Después de un primer intento con el decreto de 31 de julio de 1838, la primera ley efectiva de organización de la república fue la ley de Régimen interior de 10 de enero de 1844. Esta ley imponía una pirámide de poderes. Los intendentes eran nombrados por el Jefe del Estado y a su vez, los intendentes nombraban a los gobernadores después del acuerdo del Presidente. Se trataba de mandatos de tres años durante los cuales los representantes desarrollaban funciones y tareas distintas desde el nombramiento de los empleados hasta el mantenimiento del orden público<sup>34</sup> pasando por la administración del Patronato, la construcción de obras públicas o el desarrollo de la enseñanza. El nombramiento de los representantes del Ejecutivo tenía un carácter imperioso es decir que en muy pocas excepciones la gente podía sustraerse a la elección hecha por el superior jerárquico<sup>35</sup> so pena de multa. Aparecía únicamente un criterio de nacionalidad (haber nacido en el territorio de Chile o haberse naturalizado por lo menos seis años antes) y un criterio de honra pero la ley permanece muy evasiva en lo que se refiere a criterios de instrucción<sup>36</sup>. Además, los altos funcionarios escapaban de esta normalización de la administración que poco a poco se iba imponiendo. Se destacan también de los listados de sueldos<sup>37</sup> unas desigualdades de sueldos según el lugar de asignación.

Las divisiones administrativas también se agudizaron con los adelantos en los conocimientos geográficos del territorio. De ocho en 1828, las provincias pasaron a ser quince en 1856. El desarrollo

---

29 Con excepción de los que integraban la Comisión conservadora.

30 También administraba los Asuntos Exteriores.

31 Los asuntos relacionados con el culto y la instrucción pública también incumbían a este ministerio.

32 La constitución política de 1822 había establecido tres ministerios, Gobierno y Asuntos exteriores, Hacienda, Guerra y Marina.

33 La ley de 29 de julio de 1853 estableció de manera más precisa las funciones y sueldos de los empleados.

34 El Gobernador jugaba un papel clave. A veces lo asesoraba un Comandante general de armas.

35 Las imposibilidades admitidas aparecían en la ley.

36 Ley de 10 de enero de 1844, "gozar de buen concepto en el público con respecto a las necesarias aptitudes y probidad".

37 Se hacían esos listados para los altos funcionarios y para los empleados de los cuerpos técnicos (Puentes, Canales y Calzadas o Correos y Telégrafos).

de las divisiones a todos los niveles del Estado y en todo el territorio permitió dar visibilidad al Estado chileno y más unidad al territorio.

### ***Parecer Justo : el Desarrollo de las Instancias Judiciales***

La política *portaliana* relativa a la justicia se distinguió de la anterior. Teóricamente se reconoció la igualdad de todos ante la ley pero apareció una serie de medidas que iban en contra de la aplicación de este derecho. En efecto, la República conservadora implementó varias reformas con el fin de hacer más difíciles los procedimientos de recursos. Además se estableció en 1837 un Consejo de Guerra para juzgar los delitos políticos o de sedición. Los gobiernos conservadores no toleraron la más mínima oposición, la cual quedaba asimilada con un atentado contra la seguridad del Estado castigado por una pena de prisión o exilio. Por fin el decreto de 5 de febrero de 1838 animaba a los jueces para que sentenciaran de manera distinta a los nobles y a los plebeyos. Por todas esas medidas, y por el hecho de que el gobierno guardaba el control sobre el nombramiento de los jueces, el orden *portaliano* no era, desde luego, un orden justo a pesar del desarrollo de las instancias judiciales.

Entre 1830 y 1861, varios decretos definieron el funcionamiento de la justicia, las distintas categorías de delitos y crímenes, así como los procedimientos para dictar las sentencias, que siempre tenían que llevar comentario, y los reemplazos y vacancias de magistrados. La concepción relativa al encarcelamiento experimentó varios cambios y generó la construcción de una prisión nueva en Santiago<sup>38</sup>. También se establecieron los procedimientos para denunciar a los altos empleados del Estado. Por fin, una asamblea, encabezada por don Andrés Bello, fue nombrada en 1841 con el objeto de reformar el código civil, el cual fue aprobado en 1855. Con el crecimiento de los pleitos, causado por un mayor conocimiento de la ley, el incremento demográfico y un alza de la actividad económica, se crearon tribunales de instancias en Copiapó (1838-1852), Valparaíso (1840), Santiago (1855), Linares, Parral y Ovalle (1857), Los Andes (1860) y unas Cortes de Apelaciones en Concepción y La Serena en 1845.

### ***3. Tercer Principio de Gobernabilidad: Difundir los Valores Republicanos***

La República portaliana continuó la labor educativa de los primeros gobiernos chilenos. La constitución de 1833 otorgó al Estado un papel esencial -“*La instrucción pública es una atención preferente del Estado*”- y estableció unas medidas de control de la política mediante la presentación anual de una reseña del ministro del ramo ante el Congreso<sup>39</sup>. El papel de elaboración del plan general de estudios otorgado al Congreso y la creación de una Superintendencia de Instrucción pública, dependiente del gobierno, cuyo papel sería la inspección de todos los establecimientos chilenos, hicieron del Estado chileno un *Estado docente*. Sin embargo, no disponía de los recursos necesarios – faltaban tanto los medios financieros como humanos- para financiar a gran escala la instrucción y no vio conveniente en compartir sus responsabilidades docentes con muchos establecimientos privados, sobre todo para las primeras letras. El Estado chileno concentró principalmente sus esfuerzos en la enseñanza secundaria<sup>40</sup> y

<sup>38</sup> Decreto de 19 de junio de 1843.

<sup>39</sup> Constitución de 1833, Capítulo XI, art. 153.

<sup>40</sup> Fundación de los institutos de La Serena en 1821, Talca en 1827, Cauquenes en 1837, Concepción y San Felipe en 1838.

superior la que proporcionaría empleados para las oficinas públicas.

La creación de la Universidad de Chile fue un hito en la historia de la docencia en Chile. En efecto, significó el desarrollo de la enseñanza superior de manera más moderna con la llegada de muchos extranjeros que participaron del desarrollo de algunas carreras poco concurridas en Chile como la medicina y las matemáticas. Significó también el desarrollo del espíritu nacional mediante un mejor conocimiento del país. El decreto de creación recomendaba para la Facultad de Humanidades: “*se dará [...] una atención especial a la lengua, literatura nacional, historia y estadísticas de Chile*”, para la Facultad de Matemáticas “*dedicará la Facultad una atención particular a la geografía e historia natural de Chile y a la construcción de todos los edificios y obras públicas*” [...], para la Facultad de Leyes “*se dedicará especialmente a la redacción y revisión de los trabajos que se le encarguen por el Supremo Gobierno*” y para la Facultad de Medicina “*se dedicará especialmente al estudio de las enfermedades endémicas*”. Se destacan de manera evidente los vínculos entre la institución y el Gobierno<sup>41</sup> lo que tuvo como consecuencia que durante muchos años la Universidad de Chile, tuviera más bien un papel de academia o de Superintendencia de Instrucción pública que de establecimiento docente<sup>42</sup>. El papel encomendado a la institución por el decreto y reafirmado por don Andrés Bello, su primer Rector, en el discurso de inauguración, fue el de dar a luz las ciencias chilenas con el fin de crear el imaginario nacional mediante el rescate de los “lugares de memoria”<sup>43</sup>.

El espíritu de las leyes desde los primeros tiempos de la Independencia refleja el interés precoz de los gobernantes chilenos por el desarrollo de las estructuras del Estado. Sin embargo antes de 1830, los acontecimientos políticos no permitieron salir de un marco de urgencia o de “política de crisis”. Después, se adoptaron medidas para organizar de manera razonada y efectiva el Estado, mediante el establecimiento de pautas técnicas, de una jerarquía precisa, de unas normas relativas a la coerción y a las responsabilidades<sup>44</sup>. La República conservadora, se interesó preferentemente por la administración pública contribuyendo a darle cierta legitimidad. Más tarde, se implementaron políticas de racionalización con la promulgación de una Ley general de Tribunales en 1875 que dio un nuevo marco judicial y por el cambio de orientación que experimentó el Ejército chileno después de la Guerra del Pacífico bajo la influencia del prusiano E. Körner.

Los gobernantes chilenos del primer cincuentenario de la República creyeron en la magia de las leyes e intentaron a duras penas instituir un Estado “perfecto” para crear una Nación “perfecta”, añadiendo a la labor institucional un desarrollo fuerte de la instrucción pública con el fin de difundir el ideario republicano basado en Chile en las conceptos de modernidad y progreso. **N**

---

41 El decreto de fundación dispuso que “*Todos los empleados de la Universidad son amovibles a discreción del Patrono*”, el cual tenía vínculos muy fuertes con el Gobierno. (art. 7).

42 La docencia estaba concentrada en el Instituto Nacional. La Universidad de Chile ejercía un control y la inspección de la instrucción pública en todo el territorio. Serrano S, (1994) “*Universidad y nación. Chile en el siglo XIX*”, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

43 Nora P, Aghulon M., (1984-1992) “*Les lieux de mémoires*”, Gallimard, Paris.

44 Weber M (1995), “*Economie et société*”, Pocket, Paris, p. 292.