

Esbozo de su Visión de la Administración Pública

Don Valentín Letelier Madariaga

Claudio Henríquez Arce*

No ha sido tarea fácil elaborar un trabajo sobre don Valentín Letelier Madariaga, en particular acerca de su visión y gestión en la Administración Pública de nuestro país en el importante período histórico en el que a este eminente chileno le correspondió vivir, con el objeto de destacar su contribución tanto a su estudio teórico como a su desarrollo práctico. La dificultad más evidente fue encontrarse con un personaje como Letelier, cuyo genio se expresó en tan variados y diferentes temas, con un brillo y perspectiva de futuro como no es común encontrar en nuestra historia y como su vocación de servidor público traspasa muchas de ellas.

ES LETELIER UN FILÓSOFO, UN MAESTRO, UN JURISTA, UN POLÍTICO

No solamente fue idealista, sino un hombre de acción. En todos los campos en los que actuó, dejó una huella imborrable de su actividad, a través de las numerosas obras que dio a la publicidad.

Como político, se cuenta con numerosos artículos de prensa que escri-

bió y discursos que pronunció acerca de los más variados temas sociales, políticos y económicos.

Como filósofo, jurista y educador, su legado es de una calidad intelectual notable y se manifiesta en obras didácticas como «La Génesis del Estado», «La Génesis del Derecho», «La Evolución de la Historia» y su «Filosofía de la Educación».

En el campo estrictamente jurídico, su colección de dictámenes emitidos desde su cargo de Fiscal del Tribunal de Cuentas, constituyen un ejemplo de claridad y de correcta y ajustada interpretación de la ley.

Este Tribunal de Cuentas será posteriormente uno de los elementos constitutivos de la actual Contraloría General de la República.

ES LETELIER UN PRECURSOR, UN HOMBRE CON VISIÓN DE FUTURO

Ello se aprecia en su actuación política, ya que es uno de los primeros dentro del radicalismo chileno en plantear la cuestión social, exponiendo en las convenciones de su partido los postulados de mejoramiento social y eco-

* *Administrador Público, Candidato a Magíster en Ciencia Política. Universidad Católica. Director de Asuntos Administrativos Ministerio de Relaciones Exteriores.*

nómico de las clases pobres como responsabilidad del Estado.

Como educador, desde los años en que se publica su «Filosofía de la Educación» hasta los años en que asume la Rectoría de la Universidad, su obra es de una trascendencia notable, impulsando la creación del Instituto Pedagógico, unidad académica decisiva en la formación de profesores de enseñanza media, en la instrucción de la mujer, etc.

Como Fiscal del Tribunal de Cuentas, sus dictámenes permiten calificarlo como un hombre de notables cualidades de jurista acucioso y sensato. Es en esta materia en la que el calificativo de precursor es más apropiado, al luchar firmemente por la total independencia del Tribunal de Cuentas, como poder fiscalizador y contralor de los demás Poderes Públicos y organismos fiscales.

Nace don Valentín Letelier Madañaga en la provincia de Linares. Sus padres son don Gregorio Letelier, agricultor de Maule, y doña Tránsito Madañaga, de ascendencia vasca. La familia Letelier era de ascendencia francesa y su origen galo vasco proporciona algunos de los perfiles de su carácter: tenaz en el trabajo, seguridad en sí mismo, tendencia hacia el aislamiento y parco en el trato.

Inicia sus estudios en Talca, trasladándose al Instituto Nacional al empezar el segundo año de humanidades, en una época en que el director es don Diego Barros Arana, aprovechando por tanto toda la renovación educacional implantada por éste.

Es en este período cuando inicia su carrera de escritor a través de composiciones de poesía y prosa.

En 1872 es nombrado Inspector del Instituto, cargo que abandona después para desempeñarse en la cátedra de Historia en el Colegio Americano.

Recibe su título de abogado en 1875. En el transcurso de sus estudios

de leyes hace clases en establecimientos de enseñanza particular, lo que le permite subsistir modestamente y financiar sus estudios, dado que pertenecía a una familia muy numerosa y de recursos económicos escasos.

Ese mismo año, titulado de abogado se radica en Copiapó, desempeñándose como profesor en las cátedras de Literatura y Filosofía en el Liceo de dicha ciudad.

Durante su permanencia en Copiapó, tiene una intensa actividad periodística colaborando con el diario «El Atacama», hasta llegar a ser su director, escribiendo numerosos artículos de los más diversos temas.

En noviembre de 1878 regresa a Santiago.

Su destacada labor en Copiapó y su dedicación al estudio influyen para que sus amigos en esa ciudad decidan elegirlo diputado por los departamentos de Copiapó y Caldera.

En el intertanto ejerce libremente su profesión de abogado en Santiago, desplegando sus atributos como escritor, lo que se manifiesta en sus artículos en los diarios «Los Tiempos», «Las Novedades» y «El Heraldo» de Santiago.

Al poco tiempo, se le ofrece la oportunidad de viajar a Europa, permaneciendo en Berlín como Secretario de la Delegación de Chile, bajo las órdenes de su padre político, don Guillermo Matta, Ministro Plenipotenciario. Durante su estadía en dicho país, se dedica a estudiar diversos aspectos de la realidad alemana, en particular, su sistema educacional.

De regreso en Chile, se hace cargo de la publicación por cuenta del Estado de las «Sesiones de los Cuerpos Legislativos desde 1811 a 1845», que consta de más de 25 volúmenes.

En 1888 vuelve a la Cámara de Diputados como representante de Talca y es designado profesor de la cátedra de Derecho Administrativo, poco después



del triunfo de la Revolución de 1891, que termina con el gobierno del Presidente Balmaceda.

Es en esa misma época que se le designa como Fiscal del Tribunal de Cuentas, dedicándose de lleno a las letras, escribiendo brillantes artículos y libros de tendencia filosófica positivista. Publica obras magistrales que fueron muy polémicas en su tiempo tales como «La Ciencia Política en Chile», «Filosofía Positiva», «Filosofía de la Educación», «La Ciencia del Derecho», «Génesis del Derecho», «Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales», «La Ciencia del Derecho Administrativo», «Descentralización Administrativa», «La Enseñanza del Derecho Administrativo».

Esta extensa y valiosa obra rodean su nombre de prestigio de sabio y renovador de viejas tendencias y, por esta razón, su candidatura para Rector de la Universidad de Chile genera polémica, que se disipará cuando en el desempeño de su cargo demuestre una conducta respetuosa, imparcial y científica.

Fallece don Valentín Letelier en Santiago, en 1919.

ES LETELIER UN PENSADOR INFLUENCIADO POR EL POSITIVISMO FRANCÉS DE COMTE Y LITTRÉ

El objeto de sus observaciones fue siempre la sociedad como un todo armónico y orgánico, en el cual las instituciones políticas, jurídicas o educacionales, si aparecen como funciones diferentes, se dirigen en cambio hacia una misma finalidad, que no es otra que la libre expresión del individuo dentro de un conjunto social a cuyo desarrollo el mismo individuo está en el deber de concurrir. El hombre es en todas partes y por sobre todo un producto social.

Cuando una de las ciencias sociales enfoca a los hombres desde el pun-

to de vista particular que le interesa, su posición sería falsa si no considerase a la vez que la vida de relación de esos hombres entre sí no cabe en el objeto que tal ciencia se propone, pues en la realidad es mucho más variada y compleja.

Así, la Ciencia del Derecho toma a los hombres en sus relaciones recíprocas o en sus relaciones con el Estado, regidas por las leyes o normas coercitivas, pero los hombres desarrollan actividades diferentes al margen de esas leyes, son prácticas y usos sociales que ningún código determina, por lo que la Ciencia del Derecho no logra reducir a sus dominios a toda la vida social, por lo que necesita mantenerse en contacto con las demás ciencias congéneres.

Por tanto, no se puede desconocer la existencia del hombre integral y complejo de la realidad.

Las ciencias se han hecho entonces para observar al hombre tal como es, no fragmentado sino completo en su vida de relación con los demás.

Esta visión deriva enteramente de la filosofía positiva que se apodera de sus facultades desde temprana edad.

Ya en su estadía en Copiapó debió, para servir dignamente la Cátedra de Filosofía, estudiar el gran sistema de Augusto Comte.

En esta ciudad, en junio de 1875, el diario «El Atacama» publica su estudio titulado «El Poder Municipal o la Descentralización Administrativa», dedicada a las Municipalidades de Copiapó y Talca.

El ensayo describía el régimen comunal de España, así como lo que había sido en sus colonias en América. Comparaba este régimen con el de las colonias inglesas y señalaba la superioridad de este último desde el punto de vista de los intereses locales, de los intereses nacionales y de las libertades



públicas. En su concepto la comuna tenía necesidades propias que no siempre podrían ser contempladas oportunamente por la política general y los gobiernos centralizados. Las comunas requerían más administración que política, buenos servicios públicos.

El municipio era una herramienta de progreso y las autoridades con atribuciones propias y sometidas al control de los ciudadanos serían más responsables, eficaces y garantizarían mejor los derechos de cada individuo.

Esta publicación era la memoria escrita en Santiago meses antes para optar a la Licenciatura en Leyes y Ciencias Políticas.

La emancipación de la mujer mediante una educación adecuada ya es uno de sus temas favoritos.

De regreso de Alemania, de donde llega con un gran conocimiento del sistema educacional prusiano, propone la reforma de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, para «formar una burocracia ilustrada y disciplinada científicamente, de la cual los escogidos habrían de desviarse para consagrar al servicio público todos sus esfuerzos».

Proponía que la Escuela dividiera sus cursos para corresponder a tres finalidades diferentes: 1º política y diplomacia; 2º administración y estadística; 3º abogacía y judicatura.

En 1888, Letelier inicia su Curso de Derecho Administrativo.

ESTA ES SU CONCEPCIÓN

El derecho administrativo debía considerarse en las dos formas que lo constituyen: como precepto y como ciencia.

En el primer caso, está contenido en las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas e instrucciones que dicta todo Estado para la organización y funcionamiento de sus servicios públicos. Algunas de estas disposiciones estructuran los servicios,

otras determinan las relaciones de subordinación de los funcionarios entre sí, y otras señalan los deberes y prerrogativas de estos empleados.

Como ciencia, el Derecho Administrativo investiga los principios generales en que la función social del Estado se funda y aquellas según las cuales esta función debe ser organizada. Así, el precepto norma la conducta y la ciencia el criterio.

Como derecho positivo, el conocimiento de la administración pública en sus diferentes ramas interesa a todos los ciudadanos.

Respecto de la ciencia de la Administración Pública, de poco sirve el conocimiento de las normas legales y reglamentarias si no se tiene la información de los principios jurídicos en que ellas descansan.

La parte científica abarcará los principios generales, el origen de las instituciones, los elementos del arte de administrar y los límites de la acción del Estado.

La innovación del curso residía en el método. «En materias sociales, decía, el conocimiento se ha formado sobre la base del estudio de los orígenes». Las sociedades y las instituciones no parecen ser un fenómeno natural, sino cuando se estudia su desenvolvimiento desde su estado embrionario.

Por ejemplo, respecto del estudio del sistema de provisión de cargos públicos, lo que debía hacerse era examinar los diferentes sistemas puestos en práctica desde la antigüedad por los pueblos más adelantados, conocer el por qué uno había prevalecido sobre otro, los resultados obtenidos y luego la manera como se había hecho esa provisión en Chile.

Para Letelier, la administración pública se desenvuelve a parejas con la sociedad. Sus instituciones no son el resultado del capricho de un estadista o de un gobierno. Surgen dónde y cuando las necesidades colectivas las reclaman. Esto es tan, cierto, que la evolución de cual-



quier sociedad organizada puede observarse a través de su derecho administrativo practicado.

La función primordial del Estado consiste en satisfacer las necesidades sociales que en determinado momento se hagan sentir y, en todo caso, su acción está condicionada por el medio.

Así puede la ley instituir el registro civil, pero no hacer que la masa proletaria de la población inscriba el nacimiento de sus hijos.

La verdadera norma de la acción administrativa hay que buscarla en las características propias de cada pueblo, en su grado de cultura, en sus costumbres, en sus tendencias ideológicas, en su temperamento en cuanto constituye su personalidad colectiva. El Estado, la Sociedad y el Derecho crecen, prosperan o decaen paralelamente en una invariable penetración recíproca. El Estado es la institución social por excelencia y el Derecho no es una fuerza externa que afianza el orden, y la estabilidad social, sino que es una simple manera de ser de la sociedad misma.

Si por cualquier motivo la sociedad cambia en su estructura o en sus condiciones de vida, las relaciones jurídicas y las formas del Estado en que ellas se contienen también cambian. Sociedad, Estado, Derecho, son pues tres términos concurrentes en un mismo proceso evolutivo.

Establecida la base científica del derecho público, podía entonces definirse la teoría general de la administración y delimitarse el campo de sus aplicaciones.

Es preciso clarificar lo que se entiende por Administración Pública e insistir en no confundirla con el Gobierno. Esta confusión es común y proviene de que en el período embrionario de los Estados, unas mismas personas desempeñan las funciones políticas y las administrativas; pero en el período de pleno desarrollo de los Estados modernos gobernar ha llegado a ser una función diferente de la de administrar.

Gobernar es ejercer la potestad política para mantener el orden interno, las garantías constitucionales, la integridad territorial y las relaciones con los demás Estados. Es ejercer la autoridad constitutiva de todos los servicios públicos y la autoridad inspectiva sobre los funcionarios encargados de ellos. Por esta facultad el Gobierno reglamenta esos servicios y nombra, amonesta, traslada, suspende y destituye empleados.

Todos estos actos se resuelven en decretos. Gobernar es todavía fijar los rumbos generales de la actividad del Estado e impulsar intereses comunes.

Gobernar, en suma, lleva envuelta la idea de poder y mando.

Administrar, en cambio, no implica propiamente el ejercicio de ninguna autoridad, si no es la indispensable para el mantenimiento de la disciplina interna de cada repartición pública.

Los empleados de aduanas, correos, tesorerías, hospitales, escuelas, no tienen ninguna potestad de mando, cautelan intereses y prestan servicios especiales, conforme a la naturaleza de cada institución.

Dependen del Gobierno, pero no están subordinados a ningún fin político. Su misión es atender por cuenta del Estado a la satisfacción inmediata de necesidades públicas previstas. Esto es administrar.

La Administración lleva envuelta la idea de servir a la sociedad y al Estado también, pero no a un determinado régimen político o Gobierno.

A mayor abundamiento, el Gobierno ordena y la Administración ejecuta. El gobierno organiza los servicios, la Administración los ejecuta. El Gobierno nombra y el empleado desempeña la función que le corresponde.

Cuando el Gobierno decide la construcción de una línea férrea y la manda ejecutar realiza un acto político, pero el trabajo de construirla y la explotación posterior son actos administrativos.



ESTA ERA LA TEORÍA SUSTENTADA POR LETELIER EN SU CÁTEDRA

En junio de 1902, el Rector de la Universidad reunió un grupo de profesores, personas afectas a la educación pública, para ocuparse de la Celebración de un Congreso General de Enseñanza. A Letelier le correspondió presidir el Comité organizador de la Sección de Enseñanza Universitaria y Profesional.

El aporte de Letelier fue la presentación de las «Bases Generales de reorganización de la Enseñanza Nacional» bajo una sola dirección y conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 144 y 145 de la Constitución.

El estudio se refería a las disposiciones constitucionales que ordenaban al Gobierno dedicar atención preferente a la enseñanza pública y establecer una Superintendencia del ramo bajo su autoridad.

El artículo 144 de la Constitución de 1833 prescribía: «La educación pública es una atención preferente del gobierno».

El 1º de octubre de 1906 asume Letelier el cargo de Rector de la Universidad, mereciendo su desempeño, elogios de todos los sectores del país por su ponderación y criterio.

Desde 1891 hasta 1918, Don Valentín Letelier ocupa el cargo de Fiscal del Tribunal de Cuentas.

SON 27 GRUESOS VOLÚMENES QUE REFLEJAN SU ABNEGADA Y DEDICADA LABOR

La colección está dispuesta en orden cronológico y dos volúmenes contienen un índice alfabético y analítico que permite seguir año por año, la labor realizada con el sumario doctrinal de cada pieza.

El Tribunal de Cuentas era una institución administrativa y judicial, creada por ley el 20 de enero de 1888, para el «examen y juzgamiento de todas las

cuentas que deban rendir los empleados y los establecimientos o personas que administren, recauden o inviertan valores fiscales o de beneficencia pública y en general, las de los que por leyes especiales deban rendir sus cuentas al Tribunal».

Constaba de dos secciones, una encargada del examen de las cuentas y la otra del juzgamiento de las mismas. Esta última se llamaba Corte de Cuentas y se componía de un Presidente, tres Ministros, un Fiscal y un Secretario Relator.

Controlaba también a los poderes públicos en cuanto a la legalidad de los gastos efectuados por su orden. Pasaba al Congreso la cuenta anual de inversión que el Ejecutivo debía presentar, ajustada a la ley de presupuestos y a las leyes especiales que habían autorizado los gastos.

En fin, ejercía un papel de control tanto financiero como de legalidad para toda la administración pública.

Como Fiscal, Letelier debió abarcar en sus vistas las más variadas materias de la Administración Pública y muchas veces se refirieron a Actos del Gobierno con el ánimo de mantenerlo dentro de la esfera de su competencia.

El proceso de descentralización administrativa que se ha desarrollado en Chile, fue ya esbozado y propiciado por Letelier en el año 1896.

Considerando la complejidad y extensión de los servicios públicos, se había hecho casi imposible que un Ministro de Estado pudiera imponerse de todas las necesidades de su departamento, averiguar los antecedentes personales de los candidatos a cargos públicos, estudiar los antecedentes legales de todo decreto de pago, etc.

Se imponía entonces, una reacción que simplificara trámites, suprimiera informes inútiles, reconociera a las Direcciones Generales y Superintendencias sus prerrogativas y reservara a los Mi-



nistros la misión política que les es propia, como impulsores y supervigilantes de la administración entera.

Estas ideas tomaron fuerza y poco a poco los servicios nacionales se fueron reorganizando conforme a esa orientación, que era por lo demás, la opinión de la mayoría de los tratadistas de derecho público.

Ya se ha hecho referencia a que en 1875, la memoria con que Letelier obtuvo el título de licenciado en Leyes y Ciencias Políticas versó precisamente sobre descentralización, con el propósito de reforzar las atribuciones de las Municipalidades. Veinte años después renovaba sus ideas como Fiscal del Tribunal.

En otro orden de ideas, es preciso referirse brevemente a dos de sus obras más capitales: «La Génesis del Estado», impresa en 1917; y la «Génesis del Derecho», editada en 1919.

Uno de los aspectos más destacables entre otros que analiza, es su clasificación de las materias del Derecho Público, distinguiendo los Elementos Externos del Estado, a saber población, territorio, ciudad; de sus Elementos Internos, subdivididos en

dos categorías: Elementos políticos, legislatura, gobierno, justicia y Elementos administrativos. Estos últimos se dividían a su vez en dos categorías. Administración Política (Ejército, Policías, Aduanas, Tesorerías, etc.) y Administración Social (salubridad, beneficencia, educación, correos, etc.). Esta clasificación no concordaba, al decir de Galdames, con las propuestas de los más nombrados publicistas. Era ésta una clasificación más genética que sistemática.

Al finalizar esta pequeña síntesis de uno de los aspectos que fueron objeto de estudio de este pensador chileno, no cabe sino expresar la más encendida admiración por una figura ilustre de nuestro país, que incursionó en tan diferentes temas del acontecer humano con tan notable brillantez.

En este sentido, este esbozo que se ha pretendido hacer de su visión teórica y práctica en el campo de la Administración Pública, no puede ser sino un aliciente para aquellos que deseen estudiar la herencia intelectual que ha dejado, la que se mantiene aún vigente en muchos de sus aspectos.



BIBLIOGRAFÍA

- «Valentín Letelier y su Obra», 1852 - 1919. Luis Galdames, Imprenta Universitaria, 1937.
- «Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales». Valentín Letelier, Cabaut y Cía. Editora Buenos Aires, 1919.
- «El Pensamiento Político y Jurídico de don Valentín Letelier». Gabriela Boza Cadot - Mercedes Urzúa Asúa. Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

