

**Resumen y análisis del libro  
*Historia y políticas públicas,*  
de Mauricio Olavarría (editor)**

Serie Minutas Nº 75-23, 06-07-2023

*por Víctor Soto Martínez*

**Resumen**

*En esta minuta se sintetiza y analiza el libro Historia y políticas públicas. Formulación de políticas públicas en la vieja democracia chilena (2023), editado por Mauricio Olavarría, con colaboraciones de diversos autores nacionales. Este libro consiste en una serie de artículos sobre diferentes aspectos y momentos de la historia de las políticas públicas en nuestro país.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional  
eMail: [vsoto@bcn.cl](mailto:vsoto@bcn.cl), Anexo: 1877

## 1. Ficha técnica

**Título:** *Historia y políticas públicas. Formulación de políticas públicas en la vieja democracia chilena*<sup>1</sup>

**Autores:** Mauricio Olavarría (editor)<sup>2</sup>

**Editorial:** RIL

**Año:** 2022

**Ciudad:** Santiago

## 2. Síntesis de lo expuesto en el libro

El primer capítulo se inicia con la formulación de una hipótesis que se someterá a análisis durante su desarrollo, a saber, que “en la vieja democracia [es decir, la democracia anterior al año 1973] habría habido una mayor incidencia ciudadana en las decisiones de política pública”, siendo, por tanto, menos elitista y tecnocrática que la nueva democracia (p. 21). Dicha tesis se sustentaría sobre la idea de que, durante la dictadura, hubo una reforma del Estado que decantó en un cambio administrativo y, por tanto, un cambio en el proceso de formulación de políticas públicas (pp. 23-24). Sin embargo, a lo largo del libro veremos cómo ambas hipótesis son refutadas al ser contrastadas con los hechos.

El segundo capítulo nos introduce a los diversos conceptos con que operan los estudiosos de las políticas públicas, y las diversas corrientes de pensamiento al interior de esta disciplina. Pronto se nos introduce a la corriente a la que adscriben los autores, el nuevo institucionalismo, que –entre otras cosas- busca aunar el conocimiento histórico con el estudio de las políticas públicas, y “argumenta que es difícil comprender cabalmente la acción del Gobierno y el Congreso sin considerar las características del diseño institucional del sistema político” (p. 44). Se distinguen, por cierto, diversas variantes de esta corriente (normativo, racional, empírico, discursivo, societal e histórico). El análisis de los autores cabría dentro del (nuevo) institucionalismo histórico.

Con todo, las distintas variantes difieren en su análisis de lo que significa una institución, aunque coinciden en este núcleo: “conjunto de normas y reglas, que pueden alcanzar una expresión estructural, que llevan internalizadas ideas acerca del funcionamiento social esperado y que, como tal, establecen los marcos en los cuales los actores del proceso de la política pública ejecutan comportamientos estratégicos con la finalidad de lograr sus propósitos” (p. 48).

---

<sup>1</sup> Todas las referencias son al libro reseñado, excepto allí cuando se indique otra cosa.

<sup>2</sup> Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Chile. Ha ejercido diversos cargos directivos en Universidades y ha sido consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, EuroSocial, Organización Panamericana de la Salud, CLAD, gobiernos latinoamericanos y organismos públicos chilenos. Sus estudios se enfocan especialmente en el análisis del proceso de formulación de políticas públicas, destacando el libro *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?*, Tomos I y II, publicados ambos por la Editorial Universitaria de Chile, en los cuales él figura como coautor y editor.

Otro punto importante, y que enfrenta a distintos institucionalistas, es el concepto de *cambio institucional*. El gran debate entre los institucionalistas es respecto del tipo de cambios que se dan (graduales, incrementales o discontinuos). Esto se traduce, a su vez, en un importante debate dentro del propio institucionalismo histórico. Así, por ejemplo, no sólo hay un debate interno respecto de cómo se explican los cambios, sino que también hay autores que sostienen que este enfoque es incapaz de explicarlos adecuadamente. Así, algunos autores critican que, "al centrarse en la persistencia de un patrón de desarrollo, el institucionalismo histórico no lograría aportar una base conceptual para entender el cambio de las instituciones y de las políticas públicas" (pp. 55-56). Como se ve, el gran problema es cómo entender y describir estos procesos de cambio; no sólo las continuidades, sino también las discontinuidades en el desarrollo de la política pública.

Hecho este análisis conceptual, el tercer capítulo realiza un recuento general de la situación histórica y política del período que va de 1880 a 1930 aproximadamente. Los debates que atraviesan esta época serían: i) la cuestión social; ii) la inflación y el debate sobre la convertibilidad en oro; y iii) la reforma de la Administración Pública. Todo esto decantaría recién en la convulsa década de 1920.

El cuarto capítulo, en tanto, analiza diversas experiencias de reforma del Estado. En particular, dos hitos: primero, la ley general de ministerios (ley N° 7.912, de 1927) y la creación de la Contraloría General de la República (DFL N° 400 bis, de 1927). Analizando ambas leyes, los autores concluyen que "ambas iniciativas señalaban al poder ejecutivo, en particular al presidente, como la figura empoderada que ejercía prerrogativa". Por otro lado, "ambas medidas se orientaban a la racionalización y control de instituciones públicas y, por último, las dos apuntaban a la necesidad de que fuesen cuerpos técnicos internos los que asegurasen el adecuado funcionamiento de la cartera o repartición" (p. 104).

En la caracterización de este debate, los autores enfatizan que desde las últimas décadas del siglo XIX se había estado formando una "identidad colectiva, estrechamente ligada a los estratos medios de la sociedad, y con una conciencia de probidad, como elemento más relevante para el funcionamiento del Estado" (p. 108). Esto llevó, a su vez, a una crítica a la forma en que se incorporaba el personal a la Administración, particularmente al fenómeno del nepotismo y a la falta de prácticas que permitieran estandarizar y regularizar los mecanismos de carrera pública.

Otro punto que los autores destacan de este período es la consolidación del gremio de los ingenieros dentro de la Administración del Estado. Un buen ejemplo son los "cabros de Ramírez", el equipo ingenieril de Pablo Ramírez, ministro de Hacienda entre 1927 y 1929, durante la dictadura de Ibáñez.

Lo propio harían también los médicos, pero en este caso a partir del discurso del *higienismo* y la medicina social (que luego cuajaría en la llamada "medicina preventiva" de los años 30). Es decir, se trataba de profesionales que "planteaban un

enfoque no curativo ni individual de la medicina, sino que ponían énfasis en las condiciones estructurales que generaban las enfermedades y cómo aquellas cuestiones materiales requerían de la intervención del Estado, para la elaboración de políticas que, centralizadamente, pudieran prevenir las enfermedades y con ello apostar por un control de la salud del «cuerpo social» (pp. 115-116). Esto, como se ve, está muy vinculado también con el discurso de la decadencia o “crisis moral” de la República, que atravesó la discusión del centenario, en conjunto con la “cuestión social”.

Por lo general, los autores critican un lugar común del análisis del siglo XX chileno que ve a los años 20 como un punto de inicio, cuando en realidad manifestó una continuidad (o una culminación) de ideas que venían desarrollándose desde fines del siglo XIX. Así, “cabría concebir ese periodo más bien como uno que facilitó el empoderamiento y confluencias de actores e ideas que ya venían desarrollándose desde la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto donde la configuración de la idea de crisis, permitiría que nuevos actores pasaran a ocupar importantes lugares en la formulación de nuevas agendas y en la solución de los nuevos problemas” (pp. 129-130).

Posteriormente, el capítulo 5 indaga aún más en el auge de la tecnocracia durante los primeros años del siglo XX, en particular los ingenieros y los médicos, y cómo sus ideas fueron moldeando las políticas públicas del periodo. La conclusión es que “la vieja democracia fue un periodo en el desarrollo político-institucional que tuvo un fuerte influjo tecnocrático y elitista” (p. 171). Así, se refutaría la idea de que la propensión tecnocrática es una característica exclusiva de la nueva democracia chilena (la principal hipótesis planteada al principio del texto).

Por otro lado, el capítulo 6 traza un recorrido histórico que va fijando muy bien los diversos hitos entre el gobierno de Alessandri Palma y los gobiernos radicales, y describe con cierto nivel de detalle los diversos procesos de formulación de las políticas públicas en el periodo. Sin embargo, los análisis y las conclusiones se dejan para el capítulo 7.

Aquí se nos indica que no hubo un momento inicial o fundacional que hubiera determinado la trayectoria de las políticas públicas del periodo, sino que habrían “variados momentos de reversión, paralización y anulación de los ímpetus reformistas, tenaces discrepancias y conflictos en torno a las decisiones de intervención de política pública que debían adoptarse en cada momento” (p. 252). Así, cada hito involucró “largos procesos de decisión”, donde “cada uno de ellos fue antecedido por largos periodos –que parecieron interminables– de expresiones de problema, de esbozo de modos de abordarlos, de discusiones, de confrontaciones, de avances y retrocesos en la disposición de los tomadores de decisiones de cada época para intervenir sobre la situación” (p. 252).

Por otra parte, “en cada caso el largo periodo de intercambios y debate congregó a actores estatales y grupos de expertos no oficiales, pero cercanos y con gran interacción con los poderes públicos” (p. 257). En otras palabras, una pequeña elite

tecnocrática. Según Olavarría, a quien le corresponde la elaboración de estas conclusiones, la influencia de dicho grupo “se muestra vital para la definición y caracterización del problema a abordar, así como para el diseño e implementación de la intervención” (p. 260).

Asimismo, “la figura de un actor de poder cuya motivación hacia el tema sobre el que se propone una intervención es determinante. Dada la configuración institucional, esa figura se ubica en el poder ejecutivo y normalmente es el presidente de la República” (p. 260).

De esta forma, el principal hallazgo del trabajo es que el cambio en las instituciones formales *no implicó cambios* en las características centrales del proceso de formulación de la política pública. En otras palabras, que “los procesos de formulación de políticas públicas de la vieja y nueva democracia chilena se comportan de modo similar” (p. 265). El autor, sin embargo, no responde por qué se daría esta continuidad (dado que eso supondría la elaboración y contraste de una nueva hipótesis).

### **3. Comentario**

Se trata de un libro que busca articular dos cuestiones que rara vez se juntan en nuestro país: el análisis histórico y el estudio de las políticas públicas. Y es que se trata de una conjunción clave si es que queremos entender verdaderamente la forma en que opera (y ha operado) el poder en Chile, así como las continuidades y discontinuidades por las que ha atravesado la Administración Pública durante los diversos periodos históricos. Si bien la hipótesis planteada al principio es prontamente refutada por la evidencia analizada, el ejercicio de su refutación es importante. Así, al contrastar las prácticas de la vieja democracia con las de la nueva, los autores denotan cierta continuidad, especialmente en lo relativo a la existencia de una elite tecnocrática. Es cierto que el libro no responde a la pregunta sobre el por qué de esta continuidad –a pesar de los cambios sustantivos que experimentaron tanto la Administración Pública como el sistema político después del golpe de Estado y que hoy nos tienen en medio de un debate constituyente-, pero sí nos permite pensar mejor las razones detrás de esta persistencia y las causas de aquella desafección que lleva a muchos a caracterizar el sistema actual como un sistema más elitizado que el anterior.

En general, se trata de un libro muy ilustrativo, tanto en lo referente a la forma de estudiar las políticas públicas (las teorías que se han propuesto, los métodos de estudio) como en la descripción de las prácticas que dieron paso a las grandes políticas públicas de nuestro país en la primera mitad del siglo XX. Así, por ejemplo, se muestra con gran detalle la trabajosa configuración del Colegio Médico y la creación del Servicio Nacional de Salud, que culminó varias décadas de un intenso debate público, con una participación protagónica del gremio médico. A través de esta descripción se nos muestra de forma clara cuál era la dinámica de los grupos de interés de la época y su relación con los poderes públicos.

Con todo, hubiera sido interesante que se incorporara una revisión de otros procesos relevantes, que podrían haber aportado matices a la conclusión general de la investigación. Por ejemplo, cómo se dio la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), cuáles fueron los entretelones de la creación de las diversas empresas públicas que funcionaron en el periodo y, en general, cómo fue evolucionando la formulación de las políticas públicas desde 1952 hasta 1973, época de grandes cambios sobre la cual el libro poco se pronuncia. Así, por ejemplo, un análisis de cómo se concibió la reforma agraria ciertamente habría enriquecido la caracterización que aquí se ha hecho de la vieja democracia.

De todas formas, estamos ante un libro importante para quienes se interesan en el estudio y la evaluación de las políticas públicas, así como para los interesados en la historia de la Administración del Estado chileno.