



RESEÑA

Olavarría Gambi, M. (2022). *Historia y políticas públicas: formulación de políticas públicas en la vieja democracia chilena*. Santiago: RIL editores. 270 pp.

M. Deak 

Universidad de Chile

El libro “Historia y Políticas Públicas: Formulación de Políticas Públicas en la Vieja Democracia Chilena” (Olavarría Gambi, 2022) busca responder a dos importantes preguntas de investigación: cómo se formulaban las políticas públicas en la vieja democracia chilena y cuáles son las características más destacadas de este proceso. El trabajo se destaca por su contribución a la comprensión de las dinámicas políticas e institucionales en Chile durante los primeros años de su período democrático, y por presentar un interesante desafío metodológico: unir la historia y el análisis de políticas públicas, dos disciplinas que frecuentemente no van juntas

El libro es el desarrollo de un proyecto de investigación anterior del editor y sus colaboradores, quienes buscaron analizar las características del proceso de formulación de políticas públicas en la democracia chilena contemporánea. Durante esta investigación, algunas conclusiones señalaron los aspectos elitistas y tecnocráticos del sistema actual. Surgió entonces la pregunta: ¿estas características son propias de la nueva democracia o ya estaban presentes en períodos democráticos anteriores?, ¿son el resultado de los cambios institucionales implementados durante la dictadura militar?, ¿podemos afirmar que la participación ciudadana

era mayor en la vieja democracia?, ¿y cuál es el peso de la dependencia de trayectoria en esta configuración?

A partir de esta chispa intelectual, el autor inicia su trayectoria investigativa. Uno de los grandes desafíos del trabajo es precisamente responder a estas cuestiones típicas del análisis de políticas públicas sobre eventos ocurridos hace 70 a 140 años en el pasado. Dado que las herramientas propias de este tipo de investigación (como las entrevistas en profundidad) no son aplicables, proponen una estrategia metodológica innovadora basada en técnicas de investigación en archivos, utilizando como fuente de datos numerosos documentos de la época, actas de sesiones del Congreso, folletos, mensajes presidenciales, prensa y publicaciones de la sociedad civil y asociaciones gremiales.

El libro está organizado en siete capítulos y presenta una propuesta de lectura interesante, ya que puede leerse como un todo coherente o de forma fragmentada, a partir de cada capítulo, en un enfoque “caleidoscópico”, como describe el propio editor.

Los dos primeros capítulos sirven como una introducción densa, en los que el autor busca explicar el objeto de análisis y el enfoque metodoló-

gico de su investigación. El capítulo 1 presenta las justificaciones para la existencia del trabajo, destacando la importancia de comprender el proceso de toma de decisiones pasado para entender la realidad actual. Además, el texto sitúa las preguntas que guían la investigación dentro del marco teórico del institucionalismo, planteando cuestiones teóricas sobre el papel de los diseños institucionales en la formulación de políticas públicas.

El siguiente capítulo profundiza este punto al detallar el marco teórico que orienta la investigación. El autor destaca el nuevo institucionalismo, que reconoce el papel de las instituciones, los contextos y los procesos en la construcción de políticas públicas, como un referente relevante para situar el estudio. La cuestión que se despliega es cómo entender los procesos de cambio de políticas públicas a partir de este concepto. ¿Son las instituciones formales responsables de los cambios en las políticas públicas?, ¿o son las políticas públicas responsables de los cambios institucionales? En este contexto, ¿son los cambios adaptativos o radicales (Capano, 2009), incrementales o discontinuos (Baumgartner y Jones, 2009)?

Estas cuestiones remiten a debates clásicos en el campo de la ciencia política, como el que aborda la compleja interacción entre política (*politics*) y políticas públicas (*policy*). Si, por un lado, es innegable que los procesos de formulación de políticas ocurren dentro de las instituciones (y, por lo tanto, se ven afectados por las dinámicas políticas), lo contrario también es cierto; y las políticas públicas, al distribuir recursos, ejercen influencia sobre la política.

Esta breve revisión bibliográfica se adentra en lo que el autor considera el enfoque teórico más interesante para el objeto elegido, el modelo de corrientes múltiples de Kingdon (2011), que adopta una lógica no lineal y no evolutiva sobre el desarrollo del proceso de política pública, y destaca la importancia de los actores formales e informales en la construcción de la agenda pública. Así, se presentan algunos de los conceptos centrales (como ventana de oportunidad, sopa primitiva y corrientes múltiples) que guiarán el análisis a lo largo del libro.

Los tres capítulos subsiguientes toman estos conceptos y los aplican en un análisis detallado del contexto sociopolítico y de los debates que moldearon las decisiones políticas en el ámbito de la gestión del Estado y las reformas sanitarias. A través de la narrativa de hechos históricos, buscan describir el desarrollo de estos procesos, explicar cómo se producían los cambios en las políticas públicas e identificar las características del proceso de formulación de políticas públicas en la vieja democracia.

El tercer capítulo introduce al lector al contexto histórico de Chile, destacando la transición de una estructura social tradicional heredada del período colonial a una sociedad moderna y dinámica. En este sentido, surgieron nuevos grupos sociales, especialmente las clases medias y los comerciantes, en la vida política del país. El texto también destaca los principales debates que impregnaron la época, como la cuestión social, que involucraba la situación de los trabajadores en el mundo moderno, las disputas en torno a la relación entre el Estado y la sociedad y la cuestión inflacionaria, que impulsó propuestas de centralización del control de las finanzas, lo que posteriormente condujo a la creación del Banco Central de Chile.

Estos debates sobre la cuestión social y la inflación se entrelazan directamente con la discusión sobre el papel del Estado en la vida pública, concretada en el debate sobre la reforma de la administración pública. En ese momento, comenzaba a tomar forma la búsqueda de una nueva racionalidad, basada en criterios de mérito y competencia, que buscaba superar prácticas de clientelismo político y promover un aparato administrativo eficiente y centralizado.

El cuarto capítulo amplía estas cuestiones, destacando el papel de los grupos informales, como las comunidades profesionales, en la construcción de la agenda pública tanto en el ámbito de la administración pública como en el área sanitaria. Analizando la evolución de los campos de conocimiento y las asociaciones gremiales de ingenieros y médicos, el autor visibiliza a los múltiples actores, narrativas, acciones y disputas que caracterizaron este proceso histórico. De esta manera, demues-

tran que el desarrollo de las políticas públicas no puede atribuirse a un solo agente, sino a un proceso multifacético, heterogéneo y conflictivo.

Vale la pena destacar la permeabilidad del Estado a estos grupos, que no solo actuaron como agentes externos al sistema político, sino también como parte constituyente del mismo. Por ejemplo, más de la mitad de los médicos graduados de la Universidad de Chile ocuparon cargos políticos entre 1900 y 1950, revelando la intersección entre conocimiento técnico y poder político en la construcción del aparato estatal en la vieja democracia. Estas evidencias retoman y respaldan la discusión sobre el carácter tecnocrático y elitista que dio inicio a la investigación.

A la luz de estas reflexiones, el libro continúa con su quinto capítulo, explorando el surgimiento de la idea de tecnocracia y su influencia en la formación del Estado chileno. Después de describir la evolución conceptual de la tecnocracia en la literatura académica, el capítulo analiza cómo esta concepción transformó la actuación del aparato estatal. Mientras que a fines del siglo XIX comenzaba a surgir la incipiente noción de que las políticas públicas debían basarse en el conocimiento científico, en la década de 1970 esta perspectiva ya se había consolidado como el principal criterio orientador en la gestión de asuntos económicos, sociales y estatales. Esta transición refleja la transformación de un Estado tradicional a una visión moderna y burocrática de lo que debería ser el Estado chileno.

En el último segmento del análisis histórico, el capítulo 6, el texto se centra en el proceso de formulación de políticas públicas y su interacción con las instituciones formales, retomando la pregunta inicial sobre la relación entre política y políticas públicas. Es un capítulo informativo, al describir de forma cronológica las principales reformas estatales y de salud implementadas a partir de la década de 1920. Sin embargo, su relevancia va más allá de eso, ya que también enfatiza el papel de los actores políticos clave, la coyuntura económica y política, así como las decisiones críticas involucradas en el proceso de formulación de políticas públicas.

El último capítulo, sin duda uno de los más interesantes, no solo realiza una síntesis de los puntos planteados en los capítulos anteriores, sino que también responde a las preguntas iniciales del estudio. El autor rechaza la hipótesis de la teoría de la dependencia como explicación de los cambios en las políticas públicas, enfatizando que el proceso político está compuesto por múltiples flujos, convergencias, divergencias, parálisis y conflictos simultáneos. Además, cuestiona la influencia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, destacando el poder de los pequeños círculos elitistas de expertos (los ingenieros y médicos caracterizados en el capítulo 4) en la construcción de la agenda y en la legitimidad de las reformas propuestas.

Se concluye, por lo tanto, que los cambios en las instituciones formales ocurridos durante el período dictatorial no son la variable explicativa central para el carácter elitista y tecnocrático de la democracia chilena actual, puesto que tales características ya estaban presentes en la antigua democracia. ¿Será, entonces, en las instituciones informales donde reside la responsabilidad de esta continuidad? Esta pregunta, que cierra el libro, probablemente orientará futuras investigaciones de los autores.

“Historia y Políticas Públicas: Formulación de Políticas Públicas en la Vieja Democracia Chilena” se destaca como una notable contribución en el campo de los estudios históricos y de políticas públicas. Su fluidez narrativa, enriquecida con detalles históricos y análisis conceptuales, atrae tanto a aquellos interesados en la narrativa histórica como a aquellos que buscan perspectivas teóricas y metodológicas. La combinación del procesualismo institucional con técnicas de análisis histórico allana el camino para futuras contribuciones en la intersección entre los campos de la historia y las políticas públicas. En particular, el libro cautiva al rescatar la concepción de la política como un proceso en constante evolución, moldeado por la incertidumbre, la coyuntura y la acción humana.

Sin embargo, es válido reflexionar sobre el papel de los movimientos sociales y de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas de la época.

¿Realmente fueron excluidos del proceso político, como argumentan los autores? Aunque no fueran factores determinantes, ¿cuál fue el impacto de estos actores en el debate público, en la definición de la agenda gubernamental y en la formulación de políticas públicas? Quién sabe, investigaciones futuras podrían arrojar luz sobre estas preguntas. De cualquier manera, el libro contribuye a un debate que trasciende la historia de Chile, explorando la interacción fascinante entre política, políticas públicas y agencia en América Latina.

Referencias

- Baumgartner, F. y Jones, B. (2009). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1): 731.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview, Illinois, EEUU: Longman-Pearson.
- Olavarría Gambi, M. (2022). *Historia y políticas públicas: formulación de políticas públicas en la vieja democracia chilena*. RIL.