

HISTORIA 396
ISSN 0719-0719
E-ISSN 0719-7969
N°1-2019
[255-290]

TRAYECTORIA DE LA TECNOCRACIA EN CHILE, 1850 - 1970*

TECHNOCRACY TRAJECTORY IN CHILE, 1850s - 1970s

Mauricio Olavarría Gambi

Universidad de Santiago de Chile
mauricio.olavarria@usach.cl

Cristina Moyano Barahona

Universidad de Santiago de Chile
cristina.moyano@usach.cl

Juan Pablo Araya Orellana

Universidad de Chile
jpabloaraya@iap.uchile.cl

Javier Rivas Rodríguez

Universidad de Santiago de Chile
javier.rivas@usach.cl

Resumen

El artículo indaga acerca de la presencia e influencia de la mentalidad tecnocrática en la formulación de políticas públicas en la vieja democracia chilena, aquella vigente hasta el 11 de Septiembre de 1973. Basado en la evidencia recabada concluye que la influencia tecnocrática se va expandiendo y profundizando a medida que el Estado va enfrentando problemas de creciente complejidad que demandan soluciones basadas en el conocimiento experto disponible. El artículo identifica los primeros indicios de la trayectoria de la tecnocracia a partir de 1850, su despliegue más extenso entre 1920 y 1930 y su consolidación en las décadas posteriores hasta la de 1970. Así, el estudio contradice las afirmaciones que señalan que la influencia tecnocrática es una característica propia de la nueva democracia, aquella que emerge en 1990 con el fin del interregno autoritario.

La información proviene de documentos oficiales, prensa, literatura académica y entrevistas. Esa información ha sido analizada aplicando los métodos histórico documental y hermenéutico.

Palabras clave: Tecnocracia, Conocimiento Experto, Chile, Política Pública.

* Agradecimientos a CONICYT por el financiamiento brindado, a través del proyecto 1160616, para la realización de esta investigación.

Abstract

This article inquires about the presence and influence of the technocratic mentality in the policy formulation in the old Chilean democracy, that which ended on September 11, 1973. Based on the collected evidence, it concludes that the technocratic influence expanded and deepened as long as the State faced problems of increasing complexity, which demanded solutions from the available expert knowledge. The article identifies technocratic influence in the 1850s already, a more extensive deployment in the 1920s and its consolidation between the 1930s and 1970s. Thus, this study contradicts a common idea that states that the technocratic influence is a distinctive characteristic of the new Chilean democracy, that emerging in 1990 after the end of the authoritarian regime.

Information comes from official documents, press, academic literature and interviews. That information has been analyzed applying documental historical and hermeneutical methods.

Keywords: Technocracy, Expert Knowledge, Chile, Public Policy.

INTRODUCCIÓN

La nueva democracia chilena – aquella reinaugurada en 1990 – ha sido caracterizada por poseer un fuerte rasgo tecnocrático¹. ¿Es este un rasgo propio de la política chilena de fines del siglo XX o es una característica que existía en la vieja democracia², constituyendo, por tanto, un rasgo de más larga duración asociado al desenvolvimiento del Estado chileno? El foco analítico del artículo

-
- 1 Ver: Olavarría, Mauricio, "Agenda and Public Policy: evidence from Chile". *International Journal of Public Administration*. Vol. 39. Issue 2. 2011. pp. 157-172; Joignant, Alfredo y Pedro Güell, "Poder, dominación y jerarquía: elementos de sociología de las élites en Chile (1990 - 2010)". Joignant, Alfredo y Pedro Güell (eds.). *Notables, Tecnócratas y Mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990 - 2010)*. Santiago. Ediciones Universidad Diego Portales. 2011; Dávila, Mireya y Ximena Soto, "¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del Bicentenario". *Revista Chile de Administración Pública*. N° 17. 2011. pp. 5-33; Silva, Patricio, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2008; Silva, Patricio, "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26. N° 2. 2006. pp. 175 -190; Silva, Patricio, "Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina". *Nueva Sociedad*. N° 152. 1997. pp. 68 - 77; De la Maza, Gonzalo, "La disputa por la participación en la democracia elitista chilena". *Latin American Research Review*. Vol. 45. 2010. pp. 274 - 297.
 - 2 La idea de vieja democracia hace referencia a la institucionalidad política que existió en Chile hasta el 11 de septiembre de 1973. La expresión nueva democracia se refiere a aquella que surge el 11 de marzo de 1990. Estas nociones son propuestas aquí con la finalidad de contrastar los diseños institucionales y las prácticas asociadas a la construcción de la política pública entre estos dos periodos de la vida política chilena.

se ubica prioritariamente entre la segunda mitad del siglo XIX y principios de la década de 1970, proponiendo una nueva lectura sobre las etapas y tiempo de la tecnocracia en Chile.

Pese a la existencia de un extendido consenso acerca de la incidencia de la racionalidad basada en la disponibilidad de conocimiento experto sobre las decisiones de gobierno en la nueva democracia, el debate ha tendido a prestar bastante menor atención a si ello sería una expresión de continuidad con las prácticas de la vieja democracia. Por ejemplo, Joignant y Güell argumentan que “la centralidad de los tecnócratas en la conducción de los asuntos públicos es un hecho de décadas recientes (...) [que, entre otros factores, sería el reflejo de] la tendencia internacional a la predominancia del conocimiento experto como criterio de legitimidad para orientar las decisiones públicas. Estos autores agregan que ello permite “constatar que como efecto de los acuerdos de la transición se produjo un consenso de las élites en torno a la despoltización de la gestión del Estado (...) [lo que] puso en el centro a un tipo de élites enfocadas en la gestión [es decir, a ejecutivos] más que en la representación de intereses sociales”³. Junto al elitismo tecnocrático⁴, otros autores agregan que

“desde el restablecimiento de la democracia en Chile a inicios de los noventa fue posible observar una relación constante entre conocimiento experto vinculado a la economía y el enfoque de políticas públicas, especialmente en temas sectoriales (...) [y que ello habría generado] malestar por parte de las élites tradicionales que cuestionan la influencia de estos tecnócratas, que deciden sobre aspectos tradicionalmente radicados en el mundo de la política”⁵.

Silva⁶, en cambio, centrado en asuntos vinculados con reformas a la institucionalidad para gestionar el Estado⁷, argumenta que la incidencia tecnocrática estaba presente en la segunda mitad de la década de 1920, cuando un amplio

3 Joignant y Güell, “Poder, dominación y jerarquía...”; p. 19.

4 De la Maza, “La disputa por la participación...”; p. 285.

5 Dávila y Soto, “¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas?...”, p. 7.

6 Silva, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*.

7 Banco Central y reformas monetarias en 1925; la reforma de la administración pública de fines de la década de 1920, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); la incorporación de gerentes provenientes de la empresa privada, en reemplazo de funcionarios técnicos y directivos intermedios de la administración pública, hacia fines de la década de 1950 y los primeros años de la de 1960; la creación, en 1967, de la Oficina de Planificación Nacional y el trabajo técnico que desde ella se hizo; la reforma agraria de fines de la década de 1960 y principios de la de 1970.

grupo de jóvenes ingenieros, de clase media, se incorporaron al aparato administrativo del Estado en influyentes cargos. Este artículo confirma la presencia de la incidencia tecnocrática en la década de 1920, pero va más allá al reportar que la mentalidad e influjo tecnocrático ya estaba presente con anterioridad a esa fecha y excedía al ámbito de la institucionalidad de la gestión estatal. Ya en la década de 1850 se pueden distinguir acciones que dan cuenta de esta mentalidad, que fue expandiéndose a los ámbitos de salud y previsión social, además de la gestión del Estado, dejando atrás una organización y funcionamiento tradicional, ante la necesidad de dar respuestas más efectivas a demandas crecientemente más complejas. Ello se consolida entre las décadas de 1930 a 1970, luego de la reforma del Estado de mediados de la década de 1920. En ese sentido, este artículo propone una nueva temporalidad para comprender la expansión y consolidación de la mentalidad tecnocrática en Chile.

Este es un estudio de caso explicativo múltiple cuyo foco analítico se centra en el rol de tecnócratas en la formulación de políticas públicas (FPP) en la vieja democracia chilena. Las políticas analizadas son las de previsión social, salud y modernización de la gestión pública. La finalidad de este estudio de casos es poder comprender el rol e incidencia que alcanzaron tecnócratas en la FPP en la vieja democracia chilena, posibilitando una nueva cronología de su influjo y cuestionando que la aparición de este actor sea reciente en la escena política chilena. De este modo, las políticas públicas individualizadas se constituyen en una muestra por conveniencia – y no una representativa – dada la disponibilidad de información existente sobre ellas. La información analizada proviene de mensajes presidenciales, propuestas de ley, debates parlamentarios, documentos ministeriales, prensa, publicaciones gremiales, de asociaciones profesionales, centros de estudios y de otros grupos de interés, literatura académica y entrevistas a actores claves.

SOBRE EXPERTOS Y TECNÓCRATAS

Un vocablo que se ha expandido en la literatura especializada para conceptualizar la influencia del conocimiento experto en las decisiones políticas del Estado es el de tecnocracia⁸. Putnam⁹ menciona que la tecnocracia sería el

8 Al respecto revisar: Greenwald, Howard, "Scientists and technocratic ideology." *Social Force*. Vol. 58. N° 12. 1979. pp. 630 - 650; Williams, Mark, "Escaping the Zero-Sum Scenario: Democracy versus technocracy in Latin America." *Political Science Quarterly*. Vol. 121. N° 1. 2006. pp. 119 - 139.

9 Putnam, Robert D., "Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy." *Comparative Political Studies*. Vol. 10. N° 3. 1977. pp. 383 - 412.

gobierno de los técnicos, un grupo de “expertos entrenados en ciencias aplicadas.” Meynaud agrega que la expansión de la tecnocracia implicaría “el ascenso al poder de quienes poseen conocimiento o habilidad técnica, en detrimento de los políticos tradicionales”¹⁰ y que la tecnocracia sería “un sistema de gobernanza en el que expertos entrenados técnicamente mandan en razón de su conocimiento especializado y posición en las instituciones políticas y económicas dominantes”¹¹.

En América Latina, Silva¹² identifica los orígenes de la tecnocracia en los últimos años del siglo XIX en México y en la década de 1920 en Chile, con la masiva incorporación de ingenieros a la administración pública, agregando que el fenómeno adquiriría visibilidad con la aparición de los regímenes burocrático-autoritarios de Brasil y del cono sur latinoamericano en las décadas de 1960 y 1970¹³. Ochoa y Estévez¹⁴ indican que la tecnocracia alcanzó una preponderancia inusual en América Latina en la década de 1990, junto a una destacada influencia ejercida por los organismos internacionales en la región. Y aunque parece indudable que expertos y burócratas han tenido incidencia en las decisiones políticas desde tiempos antiguos, la cuestión es si ello es equivalente a las denominaciones de tecnocracia y tecnócrata y la incidencia que han alcanzado en las decisiones de gobierno.

Un hito en el uso del vocablo y de los conceptos que envuelve se remonta a 1918, cuando un grupo de personas que desarrollaba trabajos de índoles científica, profesional y técnica, en ámbitos de la sociedad civil en la ciudad de Nueva York, creó una organización que denominaron “Alianza Técnica”, la que en 1932 dio origen a Technocracy Inc. y que al año siguiente se formalizó como una organización sin fines de lucro, educacional y de investigación¹⁵.

En este contexto surge el personaje del tecnócrata, que Bell define como “al-

10 Meynaud, Jean, *Technocracy*. California, Free Press, 1969, p. 9.

11 *Ibíd.*, p. 31.

12 Silva, “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina”.

13 Silva agrega que el trabajo intelectual de José Victorino Lastarria y Valentín Letelier, en la segunda parte del siglo XIX, fueron la semilla desde la cual surgió la acción tecnocrática en la década de 1920. Silva, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*.

14 Estévez, Alejandro M., “Una genealogía de la Tecnocracia.” Ochoa, Haydée y Alejandro M. Estévez. (coord.). *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*. Maracaibo. Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia. 2006. pp. 65 - 95.

15 Guerrero, Omar. “Tecnocracia Inc.” Ochoa Henríquez, Haydée y Estévez, Alejandro M, *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*. Maracaibo, Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia, 2006. p.p 1-63.

quien que ejerce autoridad en virtud de su competencia técnica”¹⁶. Collier identifica a los tecnócratas como “personas con alto nivel de especialización y formación académica, que (a su vez) es el principal criterio por el cual ellos son seleccionados para ocupar posiciones claves en la toma de decisiones o roles de alta asesoría en grandes y complejas organizaciones públicas o privadas”¹⁷. Schneider señala que el ámbito de trabajo experto de los tecnócratas es el de los negocios, el derecho y la administración¹⁸. Williamson, en tanto, los circunscribe al campo de los asuntos económicos al señalar que “un tecnócrata sería un economista que usa sus habilidades técnicas y profesionales en el gobierno para crear y gestionar un sistema económico orientado a expandir el bienestar general”¹⁹. Rourke distingue al tecnócrata del burócrata, señalando que este pertenece a una categoría subordinada de funcionarios públicos, cuya misión es ejecutar las decisiones adoptadas en los altos niveles del gobierno²⁰. Aunque es común que los tecnócratas sean adscritos a profesiones como economistas, ingenieros o administradores, el examen de la formación universitaria de quienes constituyeron Technocracy Inc muestra que sus especializaciones iban bastante más allá de los campos señalados, como arquitecto, guardabosque, naturalista, bioquímico, profesor, médico, naturalista y tecnólogo²¹.

La especificación de los espacios de trabajo de los tecnócratas ha sido otro factor con el que se ha intentado caracterizar e identificar relaciones y vinculaciones entre estos y otros actores influyentes en la FPP. Williamson²² los ubica principalmente como funcionarios públicos de alta graduación y los diferencia de los tecnopols (o tecno-políticos), descritos como “líderes políticos influyentes (...) que van más allá de su experticia en campos del conocimiento, para participar vigorosamente en la vida política de la nación con el propósito de afectarla mucho más allá del ámbito económico y que, a veces, se involucran en esfuerzos por rehacer o reformar la política, la economía y la sociedad de

16 Bell, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society*. New York, Basic Books, 1973. P. 348

17 Collier, David, “Glossary”: Collier, David (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. New Jersey. Princeton University Press. 1979. p. 403.

18 Schneider, Ben Ross, *Business, Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.

19 Williamson, John, “In Search of a Manual for Technopols”: Williamson, John (ed.). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington DC. Institute for International Economics. 1994. p. 12.

20 Rourke, Francis E., “Politics and Bureaucracy: Their Impact of Professionalism”. Farazmand, Ali (ed.). *Modern System of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks. SAGE. 1997. pp. 181 - 195.

21 Guerrero, Tecnocracia Inc.

22 Williamson, “In Search of a Manual for Technopols”, p. 12.

sus países”²³. Stein *et al* señalan que estos actores también se ubican en oficinas de asesoramiento legislativo, institutos vinculados a partidos políticos, organizaciones internacionales, centros de análisis e investigación (centros de estudio), organizaciones no gubernamentales (ONG) con unidades de investigación, y unidades de investigación de compañías y empresas²⁴.

Así, entonces, ni la especialidad profesional ni el espacio de trabajo serían comunes denominadores que permitirían la identificación de los tecnócratas, por lo que sería necesario encontrar una característica distintiva de este actor de la política pública. Putnam sugiere que ella sería la existencia de una mentalidad tecnocrática y que se expresaría en las orientaciones y comportamientos que estos actores expresan en la toma de decisiones de política pública²⁵. Ribbha-gen señala que el modo de razonamiento tecnocrático incluiría aspectos tales como el uso del conocimiento y evidencia científica en las decisiones de política pública, demostración de la aplicación del análisis costo-beneficio en las decisiones económicas, así como aseguramiento que la opción elegida podrá funcionar con los medios y herramientas disponibles, dar cumplimiento a las regulaciones administrativas y alcanzar eficiencia administrativa²⁶.

De este modo, entonces, lo que habría ocurrido en Chile, es que un cierto segmento de intelectuales fue adoptando crecientemente una mentalidad tecnocrática en el tránsito que va desde una visión político-social crítica a las intervenciones orientadas a remediar los males diagnosticados en el rol de intelectual. No sólo ingenieros, sino que médicos y abogados, participaron de la definición de políticas públicas, asumiendo un rol clave a partir de la crisis de 1924 - 25. Si bien es cierto que este proceso da cuenta de un proceso mayor a escala global, lo interesante es constatar la relevancia que en ciertos ámbitos concentró la mentalidad tecnocrática en la vieja democracia chilena, cuyo carácter elitario se mantendrá hasta la actualidad.

23 Domínguez, Jorge, “Technopols: Ideas and leaders in freeing politics and markets in Latin America in the 1990s”. Domínguez, Jorge (ed.). *Technopols freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press. 1997. p. 7.

24 Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarria, Eduardo Lora y Mark Payne, (coord.). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo - Editorial Planeta. 2006. p. 127.

25 Putnam, “Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: an empirical assessment of the theory of technocracy”, pp. 383 - 412.

26 Ribbhagen, Christina, “Technocracy within Representative Democracy. Technocratic Reasoning and Justification among Bureaucrats and Politicians”. *Göteborg Studies in Politics*. N° 130. 2013.

TECNÓCRATAS EN LA VIEJA DEMOCRACIA: PRIMERAS EVIDENCIAS: 1850 - 1891

La segunda mitad del siglo XIX es un periodo en que se expresa una creciente necesidad por acudir al conocimiento disponible para encontrar respuestas a las dificultades en la marcha de los asuntos del Estado. La expansión del comercio acentuó la necesidad de disponer de medios de pago y de una regulación de la actividad más eficiente. Asimismo, la falta de conocimiento avanzado en materias económicas en el país había levantado la necesidad de disponer de asesoría experta, de mejorar la enseñanza de la economía y de divulgar ideas y opiniones que permitieran un debate más informado²⁷. El gobierno de Manuel Montt contrató a Jean Gustave Courcelle Seneuil, como Oficial Consultor del Ministerio de Hacienda y profesor de Economía Política en la Universidad de Chile. Este abogado francés estuvo en el país entre 1855 y 1863, alcanzando una destacada influencia en variadas materias económicas: redactó la ley de bancos de 1860, preparó informes sobre la ordenanza de aduanas, la ley de monedas, la situación de la hacienda pública, la libertad de bancos, la contabilidad de las oficinas fiscales, actuó como Secretario y Consejero de la delegación chilena en Europa que contrató un préstamo para construir el ferrocarril²⁸ y redactó la ordenanza de navegación de cabotaje²⁹.

Courcelle Seneuil propugnaba el liberalismo y la racionalidad en las decisiones económicas basadas en el conocimiento disponible. La semblanza que hace Barros Arana sobre él resalta este rasgo, que hoy calificaríamos como mentalidad tecnocrática. El historiador afirma que Seneuil enseñaba “la economía política como una ciencia exacta (...) Buscaba en los fenómenos económicos i sociales, i en su gradual transformación por efecto de los progresos de la civilización, el oríjen de la evolución de las leyes civiles (...). Agrega que “La rara habilidad con que la esponia i defendía el señor Courcelle Seneuil, i el prestigio científico de que gozaba, lograron desarmar muchas resistencias, i abrir paso a una institución que luego tomó un inmenso desarrollo, i fue para nuestro país una vigorosa palanca de progreso”³⁰.

27 Couyoumdjian, Juan Pablo, “Hiring a foreign expert: Chile in the nineteenth century.” Pearl, Sandra J. y David M. Levy. (eds.). *The Street Porter and the Philosopher: Conversations on Analytical Egalitarianism*. Ann Arbor. University of Michigan Press. 2008. pp. 289 - 316.

28 Barros Arana, Diego, *Necrología de don Juan Gustavo Courcelle Seneuil*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1892.

29 Hirschman, Albert, *Estudios sobre Política Económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)*. Madrid, Aguilar, 1964.

30 Barros Arana, *Necrología de don Juan Gustavo*, pp. 8 -12.

Otros atisbos de mentalidad tecnocrática en la época pueden igualmente observarse en la gestión pública. La actividad del aparato administrativo del Estado se estaba expandiendo y complejizando, lo que pronto hizo surgir la necesidad de aplicar criterios de racionalidad para lograr mayor efectividad en la administración pública.

El presupuesto del Ministerio de Hacienda creció 680% entre 1853 y 1886, principalmente debido al incremento en la planta de empleados públicos, el número de decretos procesados se amplió en 78% entre 1879 y 1892, el gasto fiscal aumentó 7,29% entre 1887 y 1891³¹. En este contexto, el gobierno acometió una reforma administrativa, que tenía por finalidad aumentar la coordinación y capacidades de los organismos públicos. Esta recogió los postulados de la teoría de la administración pública que se desarrollaron durante el siglo XIX, buscando establecer una clara separación entre política y administración. Con ello “se dio una tendencia hacia la especialización de ciertos sectores estatales, lo que implicó no solamente la incorporación de criterios burocráticos, como la división del trabajo o el uso de pruebas de conocimiento como método de selección de funcionarios, sino que también se materializó en la incorporación del conocimiento científico en la gestión del Estado”³².

Junto con ello, se extendió la preocupación por contar con funcionarios públicos idóneos, dado que “la provisión de empleos públicos no estaba sujeta a ninguna forma de legislación o regulación”³³. De este modo, la reforma buscó establecer con “qué tipo de empleados se esperaba contar, cómo se los debía seleccionar y (...) qué características debía tener un sistema de carrera para quienes ocuparan los empleos públicos”³⁴.

En el ámbito de la salud, también hay un creciente vuelco hacia la promoción de acciones del Estado más conectadas con el conocimiento científico disponible. Hacia mediados del siglo XIX “y a medida que se incrementaba el número de médicos que se formaban en la Universidad de Chile, aparecieron también cada vez más estudios científicos sobre las enfermedades más comunes en el

31 Barría, Diego, “Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880.” *Historia Crítica*. N° 56. 2015. pp. 61 - 84.

32 *Ibíd.*

33 Urzúa, Germán y Ana María García, *Diagnóstico de la burocracia chilena, 1918 - 1969*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971, p. 38.

34 Barría, Diego, “En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884 - 1920.” *Estudios Ibero-Americanos*. Vol. 35. N° 2. 2009. p. 150.

país”³⁵.

El incremento en el número de médicos en el país y la visión que fueron desarrollando en temas sanitarios, dieron forma en Chile al movimiento originado en Europa denominado “medicina social”. Para sus propulsores, la medicina debía ser considerada tanto una ciencia social, como una política a gran escala basada en el saber médico que ellos disponían y promovían. Bajo esta concepción, buscaron redefinir la visión sobre higiene y salud pública, a la vez que promovieron una mayor intervención del Estado en la implementación de nuevas prácticas sanitarias para la prevención de enfermedades.

En la segunda mitad del siglo XIX, la creciente actividad científica, expresada en la publicación de libros y en la Revista Médica de Chile, contribuyeron decisivamente a la legitimación del saber médico y, con ello, a acrecentar la influencia de este saber en las definiciones sobre la acción del Estado³⁶.

En 1875, “el Presidente Errázuriz Zañartu, al reorganizar la Junta de Beneficencia y Salud Pública creada en 1832 nombró una comisión, formada por [José Manuel] Balmaceda [diputado a la época], [Benjamín] Vicuña Mackenna y los profesores doctores José Joaquín Aguirre, Adolfo Murillo, Adolfo Valderrama y Ramón Allende Padín, para que fijara una nueva política nacional de atención médica y sanitaria”³⁷. Con un diagnóstico lapidario sobre las condiciones sanitarias del país, expansión de epidemias, esperanza de vida de alrededor de 28 años³⁸ y la falta de una institucionalidad adecuada para promover la prevención, el gobierno crea en 1887 la Junta General de Salubridad como una dependencia asesora del Ministerio del Interior, que en 1892 sería reemplazada por el Consejo Superior de Higiene, formado por “los más destacados profesores de la Facultad (de Medicina), tales como Aguirre, Díaz, Puga, Borne, Puelma, Tupper, Cienfuegos, Arce y Korner”. Si bien, el extenso programa no se hizo efectivo hasta la creación de la Dirección de Sanidad por Código Sanitario, por Ley N°3.385 de 22 de mayo de 1918, es posible afirmar que dicha institución “fue el punto de partida de la historia de salubridad chilena y del Estado bienhechor, y permitió a los profesores de la Facultad organizar las bases cien-

35 Sagredo, Rafael, “Nacer para morir o vivir para padecer. Los enfermos y sus patologías.” Sagredo, Rafael y Cristián Gazmuri. *Historia de la vida privada en Chile. El Chile moderno, de 1840 a 1925*. Santiago. Taurus. 2005. pp. 11 - 57.

36 Cruz-Coke, Ricardo, *Historia de la Medicina Chilena*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1995, p. 363.

37 *Ibíd.*, p. 411.

38 “Epidemias”. Memoria Chilena. En: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-printer-93708.html>. Consultado en enero 2018

tíficas de la higiene pública durante la época parlamentaria (1891 – 1925)³⁹.

Paralelamente, en el ámbito de la previsión social, comenzaron tímidas intervenciones públicas, en un tema que no era considerado responsabilidad del Estado. En septiembre de 1856 surgen las primeras convocatorias para crear la Caja de Ahorro de Empleados Públicos, la que se concretaría en 1858 con la aprobación de sus estatutos. Aunque surgió como una corporación de derecho privado sin fines de lucro, el gobierno aportó una variada fuente de recursos para su sustentación económica. La Caja pronto cayó en déficit que debió ser cubierto por el gobierno, para lo cual el 22 de agosto de 1861 se promulgó una ley que, además, la ponía bajo la responsabilidad del Estado⁴⁰. La creación y administración de la Caja⁴¹ requirió de un gran esfuerzo técnico en su diseño financiero y organización, planificación de actividades e implementación de las tareas comprometidas en sus estatutos. Los líderes fundadores de la Caja fueron dos funcionarios con destacada trayectoria tecnocrática en el Estado: Juan Nepomuceno Jara y Rafael Minvielle Lamanette⁴².

Lo que deja ver esta apretada síntesis es una sociedad que experimenta crecientes complejidades y que permite validar al interior del Estado aquellas posiciones que plantean la necesidad de recurrir al conocimiento científico y al raciocinio técnico, para fundamentar nuevas políticas públicas. Es, por tanto, el prólogo de la expansión del influjo tecnocrático en las decisiones sobre los asuntos del Estado chileno, proceso paralelo en casi todo el cono sur latinoamericano, pero con mayor intensidad en Chile, dada las características centralista del Estado y con fuerte poder de las elites económica-sociales.

39 Cruz-Coke, *Historia de la Medicina Chilena*, p. 414

40 Encina, Francisco, *Historia de Chile*. Tomo XXVI. Santiago, Editorial Ercilla, 1984, p. 71.

41 La caja otorgaba variados beneficios a sus asociados: intereses sobre los ahorros acumulados, bonificación proporcional, préstamos para la compra o construcción de viviendas y enfermedad, seguros de vida, de desgravamen y contra incendios, cuota mortuoria, de renta vitalicia y temporal, y otros de menor incidencia.

42 Jara, abogado que se inició como oficial auxiliar del Ministerio de Hacienda, luego Oficial Mayor, Secretario del Consejo de Estado, Director de Contabilidad General, Superintendente de la Casa de Moneda, Superintendente de Ferrocarriles del Estado, Ministro de la Corte Suprema, diputado, profesor de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile en temas de Economía Política. Minvielle, español, estudió humanidades en Francia, fue oficial de Contaduría de la Mayor de la República, miembro de la Comisión para presentar el proyecto sobre pesos y medidas, y de la comisión encargada de establecer el sistema de partida doble en la contabilidad de las oficinas públicas; profesor de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile y rector y profesor del Liceo de la Serena. Ver: CAEP, 2017. "Los fundadores": www.caep.cl. Sitio web visitado en Diciembre 2017

DESPLIEGUE DE LA MENTALIDAD TECNOCRÁTICA: 1891 – 1925

Esta es una época de contrastes: por un lado, la prosperidad económica que trajo el auge salitrero; pero, por otro, el descontrol de la inflación, el patronazgo político sobre la administración pública, su ineficiencia, y las paupérrimas condiciones de vida de los sectores populares. Estudios desarrollados por expertos dieron origen a varias iniciativas de estabilización de la moneda. Sin embargo, dado que el problema de la inflación persistía, el Presidente Ramón Barros Luco, “designó la Comisión Especial de Legislación Bancaria y Monetaria para la Reforma del Sistema Monetario, (que) estuvo integrada por profesores de la Universidad de Chile, gerentes de bancos, el director de la Caja de Crédito Hipotecario y algunos senadores y diputados, (...) [cuyo] informe, con algunas modificaciones, se transformó en un proyecto de ley que podría considerarse la primera iniciativa concreta y formal para crear un Banco Central”⁴³.

Distintas propuestas para crear el Banco Central fueron presentadas en la Cámara de Diputados en 1914, 1918 y 1924⁴⁴. Otras iniciativas del gobierno fueron presentadas por el Ministro de Hacienda Luis Claro Solar para crear el “Banco Privilegiado”, en 1918, y la de 1919, del Ministro de Hacienda Guillermo Subercaseaux, que proponía establecer un “Banco Central” y por el Presidente Alessandri Palma 1920, 1921, 1922 y 1923⁴⁵. Dada la alta oposición a su creación, el Presidente Alessandri contrató la asesoría de un grupo de muy reputados expertos estadounidenses en finanzas públicas y sistemas monetarios, encabezada por Edwin Kemmerer⁴⁶, quién favorecía abiertamente la creación de Bancos Centrales. La contratación de la Misión Kemmerer fue anunciada públicamente el 30 de abril de 1925, llegó a Chile el 2 de julio de ese mismo año, entregó su reporte final para la creación del Banco Central el 12 de agosto, y los restantes informes en agosto, septiembre y los primeros días de octubre de 1925⁴⁷.

43 Carrasco, Camilo, *Banco Central de Chile 1925 - 1964. Una historia institucional*. Santiago, Banco Central de Chile, 2009, pp. 39 - 40.

44 42 sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados. Santiago. 16 de julio de 1924. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. p. 1306

45 Silva, Carlos, *Arturo Alessandri Palma: Recuerdos de Gobierno. Administración 1920-1925*. Tomo I. Santiago, Editorial Nacimiento, 1967, p. 71.

46 Kemmerer doctor en economía y finanzas por la Universidad de Cornell y profesor en la Universidad de Princeton, que había desarrollado consultorías similares en Filipinas en 1903 y 1906, Egipto en 1904, México en 1917, en Guatemala en 1919 y 1924, en Colombia en 1923, Sudáfrica en 1925. Luego de su trabajo en Chile, asesoró a los gobiernos de Ecuador en 1926, Bolivia en 1927 y Perú en 1931.

47 Carrasco, *Banco Central de Chile, 1925 - 1964*.

El ámbito de la administración pública también experimentó transformaciones. Desde el gobierno del Presidente Balmaceda el aparato administrativo muestra un crecimiento, producto de la incursión en áreas que hasta entonces el Estado se había abstenido de intervenir y que se expresan en la creación de diversos servicios públicos en áreas sociales⁴⁸. Junto con ello, se generó un fuerte incremento en la dotación de empleados públicos, que ya venía creciendo desde la década de 1850⁴⁹ y aunque este puede ser asociado a la intervención del Estado en nuevas áreas, cronistas de la época señalan insistentemente que las prácticas de patronazgo político fueron una de las importantes causas de esta fuerte expansión.

Frente a ello, el gobierno del Presidente Alessandri optó por seguir el camino de profundizar una reforma administrativa basada en el modelo burocrático que se había iniciado en la década de 1880. En ese contexto, el Ministro del Interior, Pedro Aguirre Cerda expuso ante el Senado que "solo el estatuto administrativo, que el Gobierno presentará al Congreso, podrá evitar en todo momento, que no sean el favoritismo político y social, sino la virtud y la competencia los reguladores del nombramiento, ascenso y remoción de los funcionarios de la administración del Estado"⁵⁰. Al año siguiente, el gobierno presentó un proyecto de ley para crear una comisión reorganizadora de la planta de empleados públicos, en la que se expresaba la preocupación por la falta de efectividad, el alto costo que implicaba la nómina de empleados públicos, la necesidad de reorganizar la planta de personal, de crear y suprimir según necesidades específicas⁵¹.

En los ámbitos de salud y previsión social, el periodo es la antesala de un cambio en las estructuras y modos decimonónicos para abordar problemas sociales a criterios más claramente tecnocráticos, basados en identificación y dimensionamiento de problemas y racionalidad de fines y medios para abordarlos. Son años de múltiples tensiones generadas tanto por el rápido crecimiento urbano, la escasa planificación y aguda segregación socio-espacial, como por las tensiones originadas en las precarias condiciones de los traba-

48 Al respecto ver Urzúa y García, *Diagnóstico de la burocracia chilena*.

49 Castedo, Leopoldo, *Chile: vida y muerte de la República Parlamentaria (de Balmaceda a Alessandri)*. Santiago, Editorial Sudamericana, 1999, pp. 88 y 259.

50 52 sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores. Santiago. 26 de diciembre de 1920. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. p. 975.
32 sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores. Santiago. 30 de noviembre de 1920. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. p. 593.

51 32 sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores. Santiago. 30 de noviembre de 1921. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. p. 593.

jadores, quienes, a su vez, mostraban los primeros indicios de organización sociopolítica. Así, un ciclo de huelgas (1902, 1903, 1905 y 1907), duramente reprimidas, con alta inflación e inexistencia de leyes laborales, fue agudizando la experiencia de crisis social que vivenciaba la sociedad chilena y que se expresó en numerosos ensayos políticos, intelectuales y prensa de la época.

Hasta los inicios de la nueva centuria, los problemas sociales se habían resuelto bajo el binomio "caridad y filantropía" y, por tanto, quedaron bajo el dominio de la Iglesia o de la iniciativa de privados. Pero, hacia fines del siglo XIX y principios del XX, diversas críticas emergieron desde ámbitos profesionales e intelectuales demandando mayor racionalidad en las intervenciones y fundamentación en el conocimiento científico. Fue el debate por la "cuestión social", un periodo de intensa controversia acerca de la situación de los trabajadores y de los modos más efectivos para mejorarla.

Desde distintos ámbitos profesionales, particularmente desde círculos de médicos higienistas se desarrollaron informes que identificaban las causas del deficiente estado de salud y se promovían soluciones para superarlas. Las revistas *Médica de Chile*, *Chilena de Higiene* y el *Boletín de Higiene y Demografía* fueron vehículos de difusión del conocimiento científico de la época sobre los problemas sociales y las vías de intervención. En ese contexto, "la fundación de la Escuela de Enfermeras (1906) y de Servicio Social (1925) (...) fomentaron la asistencia de carácter preventivo, tendiente a reducir la atención curativa, servicio que suponía mayor desembolso económico y, a la vez, resultaba poco eficaz a la hora de prevenir brotes epidémicos"⁵².

Hacia 1892 Federico Puga Borne había publicado una serie de trabajos que incidieron notoriamente en la creación de los Consejos de Higiene Pública, del Consejo Superior de Higiene Pública y el Instituto de Higiene, como dependencias del Ministerio del Interior. Connotados médicos, como Alejandro del Río y Octavio Mura, comenzaron a desarrollar, en 1901, criterios para racionalizar las acciones sanitarias. Ello se materializó en un proyecto presentado al Congreso en 1910, que se aprobó en 1918, como la Ley N° 3.385 que, a su vez, creó la Dirección de Sanidad, antecesora del "Ministerio de Higiene, Asistencia i Previsión Social i Trabajo", fundado en 1924.

La efervescencia de la época por aportar mayor conocimiento y criterios de racionalidad para abordar los problemas sociales configura el contexto del primer Congreso Médico Chileno de 1889 y de los Congresos de Beneficencia de

52 Correa, Sofia, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle y Manuel Vicuña, *Historia del siglo XX Chileno*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2002, p. 57.

1917 y 1922, en los que se concluye la necesidad de creación del “Consejo Superior de Beneficencia”; una de cuyas primeras acciones fue realizar un catastro del estado de los hospitales del país.

La situación en que quedaban los trabajadores una vez extinguidas sus capacidades para trabajar fueron generando un creciente debate y propuestas de intervención, pero nuevamente el punto crítico estaba en la racionalidad y sostenibilidad financiera de ellas. La cuestión de fondo era generar mecanismos de previsión social que cubrieran al trabajador y su familia en la vejez, frente a enfermedades y accidentes del trabajo. En la convención de 1906 del Partido Radical, Valentín Letelier llamó a establecer un programa mínimo de legislación social, que debía incluir legislación sobre contratos de trabajo, reglamentación del trabajo de mujeres y adolescentes, legislación sobre accidentes del trabajo y una institucionalidad del Estado sobre cajas de seguros, de invalidez, de viudez y orfandad en favor de los trabajadores⁵³. En este contexto se crean, en 1911, la Caja de Ahorro de los Ferrocarriles del Estado (Ley N° 2.489); en 1915, la Caja de Retiro y Montepío de la Fuerza de Defensa Nacional (Ley N° 3.029); y en 1918, se reformula la caja de Ahorro de los Ferrocarriles creándose la caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (Ley N° 3.379), con la finalidad de fomentar el ahorro individual para pensiones, seguro de vida y accidentes en el trabajo.

Las décadas de 1910 y de 1920 vieron variadas propuestas para crear mecanismos previsionales para los empleados públicos, particulares y trabajadores en general, donde el principal tema de discusión seguía siendo el costo de esos servicios. Ello llevó al Ministerio de Hacienda a crear en 1918 una comisión de expertos para generar una propuesta de creación de una Caja de Retiros de Empleados Públicos⁵⁴. En 1920 el Ministerio de Hacienda conformó una segunda comisión para su creación y entre 1921 y 1922 Eliodoro Yáñez presentó dos nuevos proyectos que recibieron numerosas críticas⁵⁵.

En suma: el período muestra a un Estado con orientación y estructura tradicio-

53 Hinojosa, Francisco, *La Caja de Previsión de Empleados Particulares*. Génesis, Santiago, 1967.

54 La Caja fue integrada por Eugenio Frías Collao, Jefe de la Oficina del Trabajo, Julio Molina Núñez, Secretario de la Caja de Retiros y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, Eduardo Amengual, de la Oficina Central de Estadísticas, y Arturo Clement, Actuario de la Caja de los Ferrocarriles. Ver: *La Creación de la Caja de retiros de Empleados Públicos*. Santiago. 1918. Archivo Nacional de la Administración. Oficios de la Oficina del Trabajo. p. 158.

55 Las críticas se referían a los costos que generaban, el cálculo matemático en que estaban fundadas y el modo como estaban organizadas las jubilaciones, montepíos y seguros de vida en el proyecto de Yáñez, registradas en la prensa de la época. Ver, por ejemplo, *El Mercurio*. Santiago. 20 de mayo 1922.

nal, crecientemente desafiado por grupos tecnocráticos de la sociedad civil, que plantean la necesidad de incorporar criterios de racionalidad en su actuar y que se van incorporando lentamente. Así, la trayectoria de la tecnocracia cobra mayor consistencia y se hace visible como un discurso y praxis que legitima la acción política experta.

CRISIS Y MODERNIZACIÓN: EL TRIUNFO DE LA MENTALIDAD TECNOCRÁTICA, 1920 - 1930

La década de 1920 se presenta como una época convulsa, en la que la crisis del modelo primario exportador, las demandas por mejores condiciones laborales y de vida para pobres y trabajadores, y los conflictos entre poder ejecutivo y legislativo se experimentan con gran intensidad. Ello generó una situación que demandaba respuestas efectivas por parte del Estado, configurando un crisis político-institucional que condujo a una profunda reforma del Estado, seguida de una modernización de sus estructuras institucionales y aparatos administrativos.

Las reformas enviadas por el Presidente Alessandri sobre cuestiones sociales, administrativas, estabilización de la moneda y mejora en las remuneraciones de los militares, estaban detenidas en el Congreso. La solicitud de los militares de disolver el Congreso llevó al Presidente a renunciar. El Presidente retomó su cargo en marzo de 1925, luego que una Junta Militar lo llamara a reasumir sus funciones. Aunque Alessandri renunció definitivamente a la presidencia el 1° de octubre de 1925, en un contexto de tensiones con los militares, en el breve periodo que va entre sus renunciaciones se promulgó una nueva constitución, se modificó la organización político-administrativa del país, se creó el Banco Central, las tres principales cajas de previsión social y se sentaron las bases para la reforma administrativa, a partir de lo cual se crearon variados organismos públicos⁵⁶. Por ello, la segunda mitad de la década de 1920 puede ser vista como la culminación de un largo proceso en que se materializó una reforma del Es-

56 En la primera Administración Ibáñez hubo una reorganización administrativa al amparo de la ley N° 4.113, que se centró principalmente en el Ministerio de Hacienda. Ver: Bernedo, Patricio, "Prosperidad Económica bajo Carlos Ibáñez del Campo." *Historia*. Vol. 24. 1989. También se crearon la Compañía de Salitres de Chile (COSACH), la Línea Aérea Nacional. Ver: Contreras, Vicente, Bitácora de la dictadura. Administración Ibáñez 1927-1931. Santiago de Chile, Imprenta Cultura, 1942.

tado que abre una larga etapa de modernización de la administración pública⁵⁷.

Estas reformas tuvieron lugar en una coyuntura política en que los partidos se encontraban en franca crisis de legitimidad, así como en un entrapamiento entre los poderes del Estado que tenían como funciones legislar y ejecutar. De allí, que el proceso modernizador haya sido conducido por actores que no se identificaban con la élite política tradicional, fundamentando su labor en la racionalidad científica y en el manejo de saberes expertos. Este proceso implicó también, el tránsito desde un Estado Liberal a un Estado Intervencionista en lo económico y en lo social. En el área económica, la creación del Banco Central puede ser vista como un gran esfuerzo por incorporar los avances de la ciencia económica y la técnica para estabilizar la moneda, que ya había sido planteado a mediados del siglo XIX.

En este contexto, la llegada de la Misión Kemmerer aparece como una estrategia política implementada por el Presidente Alessandri para persuadir al sistema político acerca de la conveniencia de la creación del Banco Central, una idea que ya había sido elaborada por los tecnócratas chilenos de la época. Según Alessandri:

“(...) nosotros teníamos redactado el proyecto de Banco Central, cuyo despacho pidió reiterada e insistentemente Subercaseaux y, vistas las dificultades y resistencias que se oponían teñazmente, convinimos con Subercaseaux en pedirle a Mathieu, embajador en Washington, que contratara a Mr. Kemmerer para procurar que la opinión de este sabio extranjero prestigiara la nuestra y nos ayudara al despacho de la ley salvadora que veníamos pidiendo desde hace tanto tiempo y así ocurrió. Mr. Kemmerer no creó nada. Se limitó a reproducir y modificar en ligeros puntos el proyecto que nosotros teníamos elaborado (...)”⁵⁸.

Estas afirmaciones fueron confirmadas por el mismo Kemmerer en 1927, en las que enfatiza que “(...) muchas de las características fundamentales de nuestras reformas ya habían sido propuestas por economistas chilenos (...) Estamos completamente conscientes de cuan poco habríamos podido lograr en Chile

57 Aunque imbricados, los conceptos de reforma del Estado y modernización de la administración pública hacen referencia a cuestiones distintas. Ver: Olavarría, Mauricio, Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa, “¿Cómo se formulan las Políticas Públicas en Chile? Evidencia desde un caso de estudio”. *Revista Política y Gobierno*. Vol. XXIII. N° 1. 2011. pp. 109 - 154.

58 Silva, Arturo Alessandri Palma: *Recuerdos de Gobierno*, p. 246.

sin el hecho que el terreno había sido tan bien preparado por muchos estudios e investigaciones hechas por economistas chilenos”⁵⁹.

Asimismo, la reforma de la administración pública aparece como un esfuerzo por actualizar la gestión del Estado a los nuevos paradigmas y técnicas que se expandían en la época. El Ministro del Interior, Pedro Aguirre Cerda, a mediados de 1924, esgrimía ante la Cámara de Diputados que:

“La sociedad toda, sin consideración a partidos políticos, impulsa al gobierno a que actúe con creciente actividad y lo responsabiliza de las acciones u omisiones que miran al interés público. (...) para ello se requiere como indispensable una organización administrativa que ponga la ciencia y la cooperación social al servicio de los intereses públicos, porque los problemas de bien colectivo se hacen cada día más científicos, y su solución requiere instrumentos más adecuados, organismos más modernos que los actuales (...)”⁶⁰.

En febrero de 1927, 14 meses después de asumir, el Presidente Figueroa lanzó una profunda reorganización administrativa, conducida por su Ministro del Interior Carlos Ibáñez del Campo y el ministro de Hacienda, Pablo Ramírez. Este último impulsó una extensiva modernización de la administración pública, la reorganización del régimen tributario y de las finanzas públicas⁶¹. La finalidad era reducir gastos, ordenar la administración pública en base a modernos criterios de eficiencia y regularizar el sistema de recaudación tributaria⁶². El 26 de marzo de 1927, siguiendo las recomendaciones de la Misión Kemmerer y de la encabezada por Julio Phillipi, Superintendente de Bancos, se creó la Contraloría General de la República, que absorbió a la Dirección General de Contabilidad y al Tribunal de Cuentas. La idea central era establecer un sistema de control de egresos en sintonía con los procedimientos legales. El primer Contralor General de la República fue el propio Pablo Ramírez, quién asumió el cargo en interinato, manteniendo la titularidad del cargo de Ministro de Hacienda.

Dadas las tensiones con los militares y su Ministro del Interior, Carlos Ibáñez, el Presidente Figueroa renunció en mayo de 1927. Luego de una rápida elección

59 Drake, Paul, *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham, Duke University Press, 1989, pp. 91 - 92.

60 45 sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados. Santiago. 23 de julio de 1924. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. p. 1405.

61 *Diario La Nación*. 23 de febrero 1927. “Afrontar los problemas, no orillarlos; proceder con justicia y sin contemplaciones”

62 Bernedo, “Prosperidad Económica bajo Carlos Ibáñez del Campo.”

en la que fue candidato único, obteniendo el 98% de los votos, Ibáñez alcanzó la Presidencia de la República. Durante su gobierno la reforma de la administración pública siguió con nuevos bríos. La promulgación, el 3 de agosto de 1927, de la Ley N° 4.156 extendió el periodo de la reorganización de la administración pública, autorizando al Ministro de Hacienda a “las medidas que se estimen convenientes para alcanzar una organización más tecnificada, una reducción en los gastos de gobierno y el equilibrio presupuestario”⁶³. A partir de ello, se eliminaron ítems de gasto, se reorganizó sustancialmente al Ministerio de Hacienda y se fusionaron variados servicios públicos⁶⁴, se declaró vacante un número superior a los 4.000 cargos de la administración pública⁶⁵, se rebajaron montos de las pensiones, se estableció el Estatuto Administrativo DFL 3.740 de 1930, y se estableció una selección meritocrática de los servicios públicos, privilegiando la incorporación de ingenieros por sobre abogados. Según Ibáñez Santa María⁶⁶, la preferencia por los ingenieros implicaba un “reconocimiento técnico y también de la capacidad administrativa y organizadora de estos profesionales”. Pocos años después, una editorial de La Nación⁶⁷ justificaba esta preferencia señalando que los abogados expresaban el “dogmatismo romántico de antaño”; en cambio los ingenieros representaban los saberes técnicos y las preocupaciones prácticas que eran determinantes para el funcionamiento de la economía.

Para Ibáñez la profunda reorganización de la administración pública era muy necesaria, pues “el organismo administrativo, creado a base de política, no correspondía a ningún principio técnico de buen servicio [por lo tanto] era menester hacerlo casi todo de nuevo”⁶⁸. Según Bernedo, hacia mediados de 1927 la reorganización de la administración pública estaba prácticamente concluida y “contaba con organismos centralizados, de atribuciones claramente definidas y dirigidas por funcionarios técnicos bien remunerados”⁶⁹.

En los ámbitos sociales, la década de 1920 se presenta como la conclusión de un proceso iniciado anteriormente, que lleva a rediseñar la institucionalidad

63 4 sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados. Santiago. 27 de mayo de 1927. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. p. 79.

64 Al respecto ver: Bernedo, “Prosperidad Económica”, p. 20. y Urzúa y García, *Diagnóstico de la burocracia chilena*, p. 48.

65 Haring, Clarence, “Chilean Politics. 1920 - 1928”. *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 11. N° 1. 1931. p. 24.

66 Ibáñez, Adolfo, “Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento 1927 - 1939”. *Historia*. N° 18. 1983. pp. 45 -102.

67 *Diario La Nación*. Santiago. 14 de abril 1930. “Editorial: Nuevos Aspectos de la Ciencia Política”.

68 Montero, Rene, *Ibáñez: Un hombre, un mandatario*. Santiago, Imprenta Cóndor, 1937, p. 71.

69 Bernedo, “Prosperidad Económica”, p. 25.

de los temas sociales y, con ello, a que el Estado pase a asumir directamente las prestaciones. El criterio central que promovió este cambio en la orientación política fue el de la racionalidad: el argumento clave fue que la organización de la beneficencia era insuficiente para atender las urgentes necesidades sanitarias del país, lo que se evidenciaba en las continuas crisis y en el deplorable estado de la salud de la población, por lo que una intervención directa del Estado, bajo un órgano central y centralizador de las acciones, sería más eficaz y eficiente para enfrentar los problemas de salud e higiene, pues permitiría “organizar estos servicios sobre bases científicas y económicas que correspondan sólidamente a las necesidades que están llamadas a servir”⁷⁰.

Así, bajo la extensión y aceptación del criterio de la racionalidad “se produce un cambio en el lenguaje político y numerosos técnicos-expertos copan los espacios de ejercicios de opinión para indicar que ‘la técnica’ debía primar sobre los esfuerzos individuales”⁷¹. De este modo, los médicos van progresivamente desarrollando tácticas para erigirse como autoridades técnicas y científicas en la construcción de políticas públicas. El carácter de intervención que demandaban se encontraba mediado, además, por la importancia que adquirió la ciencia y la técnica, no solo para el ejercicio facultativo, sino también para la intervención social, como se expresa en la Revista *La Clínica*⁷²: “Sólo los médicos, que somos los más capacitados para resolver todo lo que atañe a la salud pública (...) estamos desplazados del sitio que funcionalmente nos corresponde. Es por eso que (...) queremos nosotros estudiar este vasto y complejo problema (...) tomándolo para resolverlo desde el punto de vista exclusivamente técnico y social”⁷³.

Estos fines se van concretando en un ambiente político convulsionado, con el Presidente Alessandri renunciado, el Congreso suspendido y una Junta Militar gobernando. Sobre ello Illanes anota que “el receso de ‘lo político-partidario’ abría las puertas a la ciencia como ‘política social técnica’⁷⁴. En este contexto y con el propósito señalado se funda, en 1924, el “Ministerio de Higiene, Asis-

70 Decreto Ley 174 del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social. Santiago. 27 de Diciembre de 1924. Biblioteca del Congreso nacional. Ley Chile. <http://bcn.cl/1xyw2> Visitado el 23 de diciembre de 2017

71 Moyano, Cristina y Javier Rivas, *Expertos y Políticos. Los médicos y el campo de la medicina social en Chile, 1924 -1952*. Proyecto FONDECYT 1160626, 2017, p. 9.

72 *Revista La Clínica*. Chile. 1 de octubre 1924. “Editorial” p. 118.

73 *Revista La Clínica*. Chile. 1 de octubre 1924. “Editorial” p. 118.

74 Illanes, María Angélica, *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia. Historia de la Salud Pública, Chile 1880-1973. (Hacia una historia social del siglo XX)*, Santiago, Ministerio de Salud, 2010.

tencia i Previsión Social i Trabajo”, siendo el médico Alejandro del Río su primer ministro, y se promulga la Ley N° 4.054 sobre Seguro de Enfermedad, Invalidez y Accidentes del Trabajo. Dos de los decisivos impulsores de esta ley fueron los médicos Ricardo Cox, de Concepción, y Exequiel González Cortés, éste último “dueño de una vasta preparación, (quien) en 1922 presentó un proyecto de ley para establecer un seguro social de enfermedad según el modelo que él había estudiado en Alemania (...) [y que serían] aprobados el 8 de septiembre de 1924 en la Cámara de Diputados”⁷⁵. Asimismo, basado en el criterio de racionalidad y tomando los avances del conocimiento de la época, el médico “Lucio Córdoba, un chillanejo formado en Francia, director del Hospital del Salvador en 1921, y ministro de Higiene en 1925, asumió el esfuerzo académico de estudiar la organización de la salud en varios países, lo que le permitió conocer la legislación comparada antes de redactar el cuerpo legal del Código Sanitario”⁷⁶, aprobado mediante Decreto N°236, del 30 de Abril de 1926.

La aprobación de la Ley N° 4.054 dio origen a la Caja del Seguro Social, a la que luego se le sumarían las de empleados públicos, de empleados particulares y otras orientadas a segmentos específicos de trabajadores. El debate acerca de su creación se concentró en dos temas centrales: i) cómo generar mecanismos de protección frente a las precarias condiciones de vida de los trabajadores en la época y ii) la necesidad de cautelar su sostenibilidad financiera. De hecho, uno de los argumentos centrales para impulsar la Caja del Seguro Social fue la necesidad de reducir la carga financiera de la Beneficencia Pública, la que se lograba estableciendo las cotizaciones de empleados y empleadores. En el caso de la de Empleados Públicos, la Junta Militar gobernante en 1925 aprobó, mediante Decreto Ley N° 475 de 1925, el proyecto presentado por Eliodoro Yáñez, no obstante las críticas anotadas, que hubo de ser reformado ese mismo año y en 1930⁷⁷. La Caja de Empleados Particulares se crea por Ley N°4.059, Decreto Ley N°188, del 31 de diciembre de 1924 y comienza su funcionamiento al día siguiente.

Un hecho notorio es que quienes trabajaron en la elaboración de estos mecanismos de protección social se percibían a sí mismos realizando una labor técnica, basada en el conocimiento científico avanzado de la época, y con au-

75 Laborde, Miguel, *Medicina Chilena en el Siglo XX (Reseña Histórica)*. Santiago, Editorial de la Corporación Farmacéutica Recalcine, 2002, p. 33.

76 *Ibíd.*

77 Luego de las críticas al proyecto del Senador Eliodoro Yáñez, la Junta de Gobierno solicitó a Molina Núñez la redacción de una propuesta de Caja de Previsión para Empleados Públicos, cuyo texto fue aprobado por el Ministro del Interior y dos miembros de la Junta, pero no por su presidente, Emilio Bello Codesido. Finalmente, el proyecto de Yáñez fue el promulgado.

tonomía de intereses políticos o partidistas. Junto a la nueva orientación en el campo sanitario, la creación de las tres principales cajas de previsión, vinieron a dar forma al nuevo Estado, más activo en lo social, que progresivamente fue dejando atrás la idea de beneficencia y caridad.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA MENTALIDAD TECNOCRÁTICA: 1930 – 1970

La profundización y consolidación del influjo tecnocrático en la gestión del gobierno se realizará entre las décadas de 1930 a 1970. Aunque el proceso es constante, hay hitos que marcarán el avance de la extensión de la mentalidad tecnocrática. En ello destaca la creciente incorporación de ingenieros, que se inicia en la primera administración de Ibáñez, los que “colonizarán y expandirán su influencia en un ámbito que se les había negado sistemáticamente: el de la toma de decisiones”⁷⁸.

En la segunda administración Alessandri (1932 - 1938) es posible apreciar la influencia tecnocrática en las medidas financieras del gobierno, para hacer frente a los efectos de la crisis de la gran depresión y el desplome en las exportaciones de salitre. La labor de Gustavo Ross Santa María fue clave en la estabilización de las finanzas públicas, mediante la aplicación de medidas racionalizadoras en el gasto público, el aumento de la carga impositiva y la finalización de la emisión de papel moneda por parte del Banco Central.

En el caso de los gobiernos del Frente Popular (1938 –1952), se produce una alianza tácita entre los Presidentes de este período y los tecnócratas. Para Drake «las campañas electorales populistas basadas en llamados al descontento social de los menos privilegiados producían gobiernos tecnocráticos y desarrollistas que favorecían la producción por sobre la redistribución⁷⁹». Así, los diferentes presidentes del período otorgaron un amplio grado de discreción y autonomía a los tecnócratas. Sin embargo, a diferencia del primer Gobierno de Ibáñez, donde estos tecnócratas tuvieron una influencia en casi toda la administración central del Estado, en los gobiernos radicales su influencia estuvo centralizada principalmente en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939. Levine apunta que cuando el Presidente Aguirre le solicita a Guillermo del Pedregal hacerse cargo de CORFO, éste le exige que «se le garantice que no se acepta intervención política en los nombramientos».

78 Parada, Jaime, “La profesión de ingeniero y los Anales del Instituto de Ingenieros de Chile. 1840 - 1927.” Sagredo, Rafael (ed.). *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile. Ingeniería y Sociedad 1889-1929*. Santiago. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. DIBAM. 2011. p. x

79 Drake, Paul, *Socialismo y Populismo: Chile 1936 - 1973*. Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 1992, p. 191.

tos dentro de la CORFO»⁸⁰. En esta repartición, la acción de los tecnócratas estuvo centrada principalmente en la planificación de la industrialización del país, dentro del modelo económico de sustitución de importaciones. Según una memoria publicada por la Universidad de Chile «los ingenieros Desiderio García Ahumada, Guillermo del Pedregal Herrera y Roberto Wachholtz Araya (...) concibieron y organizaron la Corporación de Fomento de la Producción a principios del año 1939, siguiendo la inspiración superior del Presidente de la República Pedro Aguirre Cerda»⁸¹.

Junto con ello, los tecnócratas buscaron generar información de mayor precisión técnica, para lo cual el economista Flavian Levine crea la Sección de Planificación y Estudios de CORFO, que años después sería la base para la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Es en este Departamento de CORFO donde se publican por primera vez en 1945 las cuentas nacionales, a través de un estudio que estableció el Ingreso Geográfico, el Producto Nacional Bruto y el Producto Geográfico Bruto, instrumentos de alta complejidad técnica para el período⁸². La creación de este departamento está conectado con el Plan de Fomento Industrial de CORFO⁸³, que estableció la necesidad racionalizar métodos productivos y aplicar métodos de trabajo más modernos al interior del sector público.

El segundo gobierno del Presidente Ibáñez (1952 – 1958) estuvo afectado por una alta rotativa ministerial y por problemas económicos, centrados en dificultades para controlar el gasto público y la inflación. Expertos de la época asociaban estos problemas a la expansión monetaria entre 1939 y 1945, la expansión crediticia y el crecimiento del gasto público entre 1952 y 1954, así como el desmedido incremento de empleados públicos desde la década de 1930⁸⁴. Las medidas para enfrentarlos fueron elaboradas por expertos chilenos, como

80 Levine, Flavián, “Flavián Levine Bowden. La economía como sueño”. Muñoz, Oscar (ed.). *Historias Personales, Políticas Públicas*. Santiago. CIEPLAN. 1993. pp. 141 - 164.

81 Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Médicas y Matemáticas. Incorporación como miembro académico del profesor ingeniero don Reinaldo Harnecker Von Kreshmann, decano de la facultad, Santiago, Editorial Nacimineto 1952, p, 16.

82 En 1960, también se logra calibrar de mejor manera la medición de las cuentas nacionales de acuerdo a la metodología propuesta por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (ver: Corfo, Veinte años de labores, Santiago, Zigzag; y Nazer, Ricardo “La Corporación de Fomento a la Producción y la Modernización Económica de Chile. 1939 – 1970”. *Revista de Gestión Pública*, Vol. V, N°2, 2016, pp. 283 -316

83 CORFO, *Plan de Fomento Industrial. Aprobado con Fecha 22 de Septiembre de 1939*. Santiago, Imprenta y Litografía Universo, 1939.

84 Correa, Sofía, *Con las riendas del poder: La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2011.

Felipe Herrera, quien en 1953 entregó un programa de estabilización basado en la devaluación del peso, controles de crédito y un alza del impuesto a la renta; y Jorge Prat, miembro del Partido Conservador, quien, en 1954, presentó un programa basado en la austeridad fiscal, la devaluación del peso, alza de impuestos y un mayor control del crédito; y el informe del Banco Central de 1955 que recomendó medidas similares para controlar la inflación. Las propuestas, sin embargo, fueron rechazadas por amplios sectores políticos.

Dado el adverso clima político, el Presidente Ibáñez intentó replicar la estrategia que implementó el Presidente Alessandri con la Misión Kemmerer, contratando a la Misión Klein-Saks. Con ello Ibáñez buscó persuadir a sectores políticos con recomendaciones “neutras” y “objetivas” para lograr acuerdos amplios que le permitieran el ambiente político⁸⁵. Las recomendaciones de esta misión de expertos estadounidenses eran, sin embargo, casi idénticas a las formuladas previamente por expertos chilenos⁸⁶. El Congreso rechazó legislar en la mayor parte de las propuestas de reducción de la administración pública, legislación tributaria, reforma previsional y fiscal, y, finalmente, el Presidente Ibáñez no perseveró en esos planes.

Aunque reformas sustantivas al proceso presupuestario se materializaron en el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, los inicios pueden ubicarse en la segunda administración Ibáñez con la llegada de jóvenes economistas profesionales al Departamento de Estudios recién formado por Flavián Levine y luego con el nombramiento de Sergio Molina como Director de la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Hasta la época en la DIPRES “no había economistas, sino contadores e inspectores (...) [y el trabajo se enfocaba en] el control del gasto de carácter contable, en cuanto a lo autorizado por el Congreso en el presupuesto y en el gasto efectivo de cada una de las unidades administrativas de la República”⁸⁷. En el Departamento de Estudios, estos jóvenes economistas “se interiorizaron en el funcionamiento del ministerio y comenzaron a hacer los primeros análisis para establecer una política económica (...) [aunque usa-

85 Couyoumdjan, Juan Pablo, “¿Por qué la Misión Klein Saks? Los orígenes de un programa de estabilización financiera para Chile”. Couyoumdjan, Juan Pablo (ed.). *Reformas Políticas e Instituciones Económicas: La experiencia de la Misión Klein Saks en Chile*. Santiago. Universidad del Desarrollo. 2011. pp. 61 - 102.

86 Edwards, Sebastián, “Estableciendo credibilidad: El rol de los consultores extranjeros en el Programa de Estabilización de 1955 – 1958 en Chile”. Couyoumdjan, Juan Pablo (ed.). *Reformas Políticas e Instituciones Económicas: La experiencia de la Misión Klein Saks en Chile*. Santiago. Universidad del Desarrollo. 2011. pp. 61 - 102.

87 Molina, Sergio, entrevista realizada por Mauricio Olavarría Gambi. Santiago, Chile, 24 de Agosto de 2017.

ban] un cierto lenguaje técnico que no comprendían ni los otros ministros ni el resto de los funcionarios”⁸⁸.

Buscando lograr mayor eficiencia en el sector público, Alessandri Rodríguez solicitó al Congreso Nacional el otorgamiento de facultades especiales que le permitieran tener autonomía para reorganizar a la administración pública, las que le fueron concedidas a través de la Ley 13.305 de 1959. Ello le permitió dictar el DFL 47 de 1959 que modificó la Ley Orgánica de Presupuesto y con ello modernizar proceso presupuestario, que databa de 1929. Sobre ello Molina señala que “se cambió la legislación para modernizar el proceso presupuestario, se profesionalizó la Dirección de Presupuesto, creando ‘los temibles sectorialistas’ que se especializaron en cada Ministerio, y se incorporó al Departamento de Estudios para integrar el análisis económico en la confección del Presupuesto”⁸⁹. Años después, Molina diría que “por primera vez se comenzó a hablar de los impactos del presupuesto en el despliegue de políticas públicas desde el punto de vista inflacionario, del empleo y de sus relaciones con el Banco Central (...) [y que] el proceso presupuestario se mantiene básicamente de la forma en que fue diseñado entonces”⁹⁰.

Alessandri definió su equipo ministerial como un “gabinete [que] no tiene carácter político, no representa, en forma alguna, intereses de grupos (...) sus integrantes son hombres independientes”⁹¹. En ese contexto, incorporó a personas provenientes de la gestión privada a cargos directivos de la administración pública y que Orlando Millas ironizó denominándola como “la revolución de los gerentes”⁹². En el plano del personal público, la Ley N° 13.305, le permitió dictar el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 338 de 1960 (Estatuto Administrativo), estableciendo deberes y derechos funcionarios, y unificando diferentes regulaciones dispersas en la legislación respecto de la Administración del Estado. En el inicio de la crisis que experimentaban los partidos de la coalición que lo apoyaba, Alessandri usó un discurso tecnocrático y apolítico como forma de superar el conflicto interno en su sector.

El gobierno del Presidente Frei Montalva (1964 – 1970) tuvo también una fuerte

88 Molina, Sergio, “Sergio Molina Silva. Servidor Público sin Reservas”. Muñoz, Oscar (ed.). *Entrevistas de Margarita Serrano y Marcia Scantlebury, Historias Personales, Políticas Públicas*. Santiago. CIEPLAN. 1993. pp. 141 – 164.

89 *Ibíd.*, p. 149.

90 Molina, Sergio, entrevista realizada por Mauricio Olavarría Gambi. Santiago, Chile, 24 de Agosto de 2017.

91 *La Nación*. Santiago. 17 de noviembre 1958. p.17.

92 Millas, Orlando, *El fracaso del gobierno de los gerentes*. Santiago, Folleto, 1960.

base tecnocrática. La conformación de un Comité Financiero, un Comité Económico de Ministros y la creación de ODEPLAN, fueron un ejemplo de ello⁹³. El Comité Financiero se ocupaba de “analizar los efectos económicos y la asignación de recursos para la inversión del sector público, que en la época era el 75% de la inversión nacional”⁹⁴. Para el Comité de Ministros “las grandes variables que preocupaban eran la inflación, el crecimiento y el efecto redistributivo de las políticas que se implementaban. A su vez, surgió una gran preocupación por el ritmo de expansión del gasto público, porque se abordaban simultáneamente la reforma agraria, la reforma de salud, programas de vivienda, cambios en la educación y cambios en los procesos de inversión de las empresas públicas. La preocupación era “que no podríamos contener la inflación ni mantener un buen nivel de inversión pública si no introducíamos un cambio sustantivo en la generación de recursos”⁹⁵.

La creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) tiene su origen en la Oficina de Planificación de la CORFO. Molina señala que “fue en la CORFO donde surge el concepto de planificación y, luego, cuando se vio la importancia de acercar la concepción de planificación a las políticas públicas (...) [esa Oficina y luego ODEPLAN] pasó a ser la Secretaría Técnica del Comité Financiero y del Comité de Ministros”⁹⁶. ODEPLAN fue creada en Julio de 1967, por ley 16.635, como un órgano de asesoría integral al Presidente de la República en la formulación del plan nacional de desarrollo, apoyo a la toma de decisiones en aspectos económico y sociales, y en la identificación y comunicación de resultados que se iban logrando; todo lo cual implicó la constitución de un equipo altamente calificado⁹⁷.

93 El Comité Financiero estaba compuesto por el Ministro de Hacienda, que lo encabezaba, el Director de Presupuesto, el Presidente del Banco Central (que en ese entonces era el Ministro de Hacienda), el Vice-Presidente del Banco Central, el Tesorero General de la República, el Subsecretario de Hacienda y el Presidente del Banco del Estado. El Comité Económico de Ministros era presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por el Ministro de Economía, el Ministro del Trabajo y Previsión Social, otros ministros sectoriales, como Agricultura, y se invitaba muy frecuentemente al Vice-Presidente de la CORFO, por la gran significación que tenían las empresas públicas. El Comité Económico se reunía solo y con el Presidente de la República en mediana frecuencia. Molina, Sergio, entrevista realizada por Mauricio Olavarría Gambi. Santiago, Chile, 24 de Agosto de 2017.

94 *Ibíd.*

95 Molina, Sergio, entrevista realizada por Mauricio Olavarría Gambi. Santiago, Chile, 24 de Agosto de 2017.

96 *Ibíd.*

97 Olavarría, Mauricio y Verónica Figueroa, *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*. Santiago, Editorial Universitaria, 2010.

En este entramado organizacional se tomaban las decisiones claves en materia de empleo, inflación, balanza de pagos y presupuesto público y, por el poder que alcanzaron y el hermetismo con que actuaban, en el partido de gobierno – el demócratacristiano – el gobierno del Presidente Frei Montalva era señalado como una “aristocracia tecnocrática”, pues los miembros de los Comités eran personas con muy altas calificaciones técnicas en sus respectivas áreas de trabajo⁹⁸.

En el ámbito social, el periodo que va de 1930 a 1973 deja ver un proceso de consolidación de una mentalidad racional y tecnocratizante en las definiciones sobre la salud pública y previsión. Esta mentalidad emerge desde la sociedad civil vinculada con estos temas y luego se traspasa a los órganos del Estado llamados a decidir sobre ellos. Expresión de ello es el debate que se produce en la Asociación Médica de Chile (AMECH), fundada en 1931, donde se configuran dos perspectivas en tensión: una con rasgos de tecnocracia liberal y otra, autodenominada “vanguardia médica”, que buscaba una integración entre lo técnico y lo social⁹⁹. Esta mentalidad tecnocrática queda claramente expresada en la siguiente cita de la declaración de principios de la AMECH que se define como “sindicato científico que aspira a coordinar la labor de los médicos (...) hacia la creación de técnicos especializados en funciones sociales, organizadas en su trabajo conforme a un plan unitario y con vista a la autonomía exclusiva de los técnicos en la administración de los servicios. La dirección y el control de la atención preventiva o curativa de los enfermos y de la ética profesional, debe estar totalmente en manos de la colectividad médica, constituyendo un conjunto armónico dirigido por técnicos”¹⁰⁰.

Bajo esa mentalidad, los médicos pronto comenzaron a propugnar el establecimiento de un órgano técnico especializado y centralizado para el diseño e implementación de la política de salud y previsión social, argumentando que “la sanidad necesita especialización de los técnicos en mucha de sus ramas y (...) [que] la cabeza de tan importante organización tiene que ser un técnico con autoridad estatal, es decir, un Ministro”¹⁰¹. En esa idea, la AMECH plantea que “los servicios médico asistenciales, preventivos y curativos” deben organizarse bajo los siguientes principios: “1. Principio de estatización (previsión y asistencia social como función del Estado); 2. Principio de unidad y correlación

98 Cleaves, Peter S., *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1974.

99 Illanes, *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia*.

100 Boletín AMECH N° 176, Chile, 1933 “Asociación Médica de Chile” p. 1

101 Boletín Médico de Chile. Chile, 1934 Año 1. N° 7. p. 3 - 4.

funcional; 3. Principio de comando técnico único, con autoridad legal; 4. Principio de autonomía; 5. Principio de descentralización regional”¹⁰². Junto con ello se plantea una ardorosa defensa de la visión tecnocrática como piedra angular del desarrollo social, al enfatizarse que: “La técnica es vida pura. Es la vida misma del hombre proyectada al exterior y casi independizada de él; como vida la técnica contiene la esencia, el principio primordial de aquella; sin técnica no hay organización, sin organización no hay técnica posible”¹⁰³.

El deficiente estado de la salud de la población expandió el debate acerca de la racionalidad de acciones preventivas de mayor extensión y envergadura, más eficientes que la mera medicina curativa. Así se dio impulso a la medicina preventiva, que Romero definía como “el arte y la técnica cuya aplicación permite fomentar la salud y evitar la enfermedad, prolongar la vida y aumentar el bienestar físico y moral de los individuos”¹⁰⁴. Con el impulso y liderazgo de Eduardo Cruz-Coke, destacado médico y Ministro de Salud, se aprobó la Ley N° 6.174 de medicina preventiva en febrero de 1938, luego de un intenso debate, pero con holgadas mayorías. Asimismo, basado en la evidencia que mostraba altos niveles de desnutrición infantil y los efectos que ello tenía sobre su desarrollo posterior, Cruz-Coke impulsó la Ley N° 6.236, aprobada en Septiembre de 1938, conocida como Ley Madre – Hijo¹⁰⁵. Ello daba cuenta de la consolidación del criterio científico y el saber médico en la gestión sanitaria, guiado por la adopción de la anticipación y la planificación como principios de la salud pública.

El diagnóstico del estado de salud de la población hacia fines de la década de 1930, efectuada por el entonces Ministro de Salubridad, Salvador Allende¹⁰⁶, mostraba un panorama de grandes carencias e inefectividad en la acción del Estado. A partir de ello, el debate se orientó a constituir un órgano centralizado que “pretendía aplicar los principios de integralidad de la medicina, desde la prevención hasta la rehabilitación, (...) asumía la visión ecológica de la salud (...) [y que presentaba] una estructura de integración vertical perfecta entre el financiamiento y la provisión de servicios”¹⁰⁷.

102 Boletín de la Caja de Seguro Obligatorio n° 28. Chile. Septiembre de 1936. “Organización social”. p. 364.

103 *Ibid.*, p. 356

104 Romero, Hernán, *Algunos problemas de salubridad*. Santiago, Imprenta El Esfuerzo, 1938, p. 8.

105 Ver: *Diario Ilustrado*. Santiago. 20 de abril 1937. “Coordinación de servicios médicos del Seguro Obligatorio con la Sanidad”. p. 11.

106 Allende, Salvador, *La Realidad Médico-Social Chilena*. Santiago, Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939.

107 Jiménez de la Jara, Jorge, “Mística, ciencia y política en la construcción de sistemas de salud. La experiencia de Chile”. *Salud Pública de México*. Vol. 43. N° 5. 2001. pp. 489 - 490.

Jiménez anota que “el grupo de tecnócratas, constituidos en una verdadera logia, (...) que dio forma a la nueva estructura, era una generación de especialistas en salud pública, formados esencialmente mediante el proyecto de la Fundación Rockefeller que dio origen a las escuelas clásicas de salud pública, Harvard, Hopkins y Columbia, y a otras en el mundo, como la de la Universidad de Chile en 1943”¹⁰⁸.

El proyecto de creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) fue presentado al Congreso en 1941, en el gobierno del Presidente Aguirre, siendo Ministro de Salubridad don Salvador Allende. Luego de una década de escaso avance en el Congreso y complejas transacciones, la iniciativa fue finalmente aprobada unánimemente en ambas cámaras, como Ley N° 10.383 en agosto de 1952. Jiménez atribuye al Ministro Jorge Mardones Restat un gran mérito en la superación de las dificultades para lograr fundar el SNS, porque “este hombre aplicaba el método científico en las negociaciones políticas con los partidos y los gremios, pudiendo hacer complicados cálculos de costo y beneficio con viejas calculadoras tipo ábaco, que le permitían tener respuestas tan rápidas como paralizantes con sus interlocutores”¹⁰⁹.

La creación del SNS fue acompañada con una estrecha relación con las universidades. Ello permitió establecer una relación docente-asistencial que implicó, desde 1954, la formación de especialistas en las disciplinas clínicas y distribuirlos en el país, y la implementación del programa denominado “Médicos Generales de Zona” (MGZ), que consistía en la destinación de médicos recién graduados a hospitales rurales, por un periodo de tres a cinco años, con la promesa de acceder luego a un programa universitario de formación en alguna especialidad¹¹⁰. En los años siguientes se dio un estrechamiento de la relación del SNS con las universidades, ya no solo con los programas de formación de especialistas y MGZ, sino mediante la investigación y diseño de intervenciones como las campañas “anti-triatómica [mal de Chagas], de educación sanitaria, de pediatría, de salud mental, entre otros; y la publicación conjunta de revistas científicas, como el Boletín Chileno de Parasitología, entre otras. El surgimiento del SNS en 1952, un hito en la salud pública chilena, fue expresión, por tanto, de una visión fundada en la racionalidad, en evidencia científica y en la búsqueda de eficacia y eficiencia en la conformación de las prestaciones de

108 *Ibíd.*, p. 490.

109 *Ibíd.*, p. 489.

110 Goic, Alejandro y Rodolfo Armas, “Descentralización en salud y educación: la experiencia chilena” *Revista Médica de Chile*. Vol. 13. N° 7. 2002. pp. 788 - 798.

atención de salud¹¹¹.

El sistema previsional, por su parte, fue un tema de gran preocupación en el periodo, tanto por la cobertura que alcanzaba, como por su sostenibilidad financiera, el negativo impacto que generaba en las finanzas públicas, organización, la eficiencia de su gestión y su adecuación a los cambios demográficos que ya comenzaban a insinuarse. Ello llevó a sendos intentos de reforma en los gobiernos de los Presidentes Ibáñez, basados en los informes de la Misión Klein Saks; Alessandri Rodríguez, centrado en el informe del Ministro de Hacienda Jorge Prat; y Frei Montalva, esfuerzos encabezados por el Ministro de Hacienda Andrés Zaldívar. Aunque bien documentados y con abundante evidencia, ninguno de estas propuestas reformadoras logró ser aprobada.

CONCLUSIONES

La evidencia presentada muestra que la materialización del influjo tecnocrático sobre las decisiones de gobierno fue tomando forma a través de un proceso de creciente incidencia, cuyos primeros vestigios son visibles hacia 1850 y cuya consolidación se advierte con la modernización emprendida como consecuencia de la reforma del Estado de la década de 1920.

La segunda mitad del siglo XIX muestra una sociedad en creciente complejización y a un Estado que debe emprender nuevas formas de administración de los problemas sociales y la marcha de la economía. En este contexto, la búsqueda de asesoría experta y apoyo en criterios científicos que provenían de la economía política pasan a ser fundamentales para la justificación de la racionalidad de las decisiones de gobierno. Esta es una tendencia que ya se daba en otras latitudes, particularmente en Europa, principal fuente de conocimiento en la época, donde el conocimiento experto alcanzaba importantes grados de influencia desde la segunda mitad del siglo XVIII. Chile participó de variadas redes internacionales donde se promovía la participación experta, tanto en áreas de salud como de legislación laboral.

El inicio del siglo XX es una época de contrastes y tensiones, un periodo de transición, que busca incorporar con ahínco e insistencia el conocimiento ex-

111 La reestructuración de 1959 refuerza la mentalidad tecnocrática en la conducción del SNS: se suprimen las Sub-Direcciones y se establece un Departamento Técnico, bajo la Dirección Nacional, del que dependen las 13 Direcciones Zonales, el Departamento Administrativo y se crea una Secretaría General coordinadora Servicio Nacional de Salud. Servicio Nacional de Salud, *15 Años de Labor: 1952 - 1967*. Chile, Imprenta de la Sección Educación para la Salud del SNS, 1967.

perto disponible como estrategia de persuasión y racionalidad técnica como criterio de decisión en asuntos de gobierno. Aunque logra avances, también enfrenta severos obstáculos provenientes de grupos cuya experiencia no se fundamentaba en la nueva racionalidad que se expandía y profundizaba a gran velocidad. Por ello, es significativo destacar que este proceso de transformación fue transversal a las elites, ya que actores de distintos sectores asumieron el discurso y legitimidad que entregaba la mentalidad tecnocrática.

Así, la década de 1920, y particularmente la segunda mitad de ella, aparece como una etapa de transición hacia un Estado moderno que surge, en un particular momento de crisis de la legitimidad política tradicional. El conocimiento experto y la racionalidad tecnocrática se volvieron criterios centrales, aunque no los únicos, sobre los que se desarrolló la reforma del Estado y la modernización de sus estructuras y modos de gestión.

Las décadas de 1930 a 1970 dejan ver una creciente profundización del influjo tecnocrático, como lo muestra la sección precedente. No solo se consolida el paso de un Estado Liberal a uno interventor en lo económico y social, por influjo de las teorías vigentes en la época, sino que se da una diversificación de las estructuras estatales y cambios en los modos de gestión de los asuntos económicos, sociales y del propio Estado. La racionalidad es el criterio guía en todos estos proceder y en los debates que se dan en torno a las acciones y reformas que se emprenden. Hay una propensión a la adecuación de medios a fines y en ello la racionalidad tecnocrática va asentándose como orientación central en las discusiones de política pública sobre temas económicos, de salud pública, de previsión social y en el diseño de nuevas estructuras y la gestión de ellas.

Todo ello sugiere que la vieja democracia fue un periodo en el desarrollo político-institucional que tuvo un fuerte influjo tecnocrático y elitista. La propensión de los gobernantes a acudir al saber experto y el raciocinio técnico en el diseño e implementación de políticas públicas en Chile es una cuestión que puede, al menos, rastrearse hacia la década de 1850 y desde entonces fue una tendencia en expansión y profundización, hasta consolidarse con motivo de la reforma del Estado de la década de 1920 y su modernización. De este modo, la mentalidad tecnocrática no sería una característica exclusiva de la nueva democracia chilena, sino que ella ya estaba presente, con creciente insistencia, desde mediados el siglo XIX.

FUENTES

Allende, Salvador, *La Realidad Médico-Social Chilena*. Santiago, Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939.

Boletín AMECH N° 176, Chile, 1933 "Asociación Médica de Chile"

Boletín de la Caja de Seguro Obligatorio n° 28. Chile. Septiembre de 1936. "Organización social"

Barros Arana, Diego, *Necrología de don Juan Gustavo Courcelle Seneuil*. Santiago, Imprenta Cervantes, 1892.

Boletín Médico de Chile. Chile, 1934 Año 1. N° 7.

CAEP, 2017. "Los fundadores". www.caep.cl. Sitio web visitado en Diciembre 2017

Boletín Caja de Seguro Obligatorio, "Organización Social", Santiago, N° 28, 1936.

Caja de Ahorro de Empleados Públicos (CAEP), *Los fundadores*, 2017. [http://www.caep.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp?boton=Doc9&argInstanciald=9&argCarpetald=4&argTreeNodosAbiertos=\(0\)\(4\)&argTreeNodoSel=4&argTreeNodoActual=4](http://www.caep.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp?boton=Doc9&argInstanciald=9&argCarpetald=4&argTreeNodosAbiertos=(0)(4)&argTreeNodoSel=4&argTreeNodoActual=4)

45 sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados. Santiago. 23 de julio de 1924. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. p. 1405.

42 sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados. Santiago. 16 de julio de 1924. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. p. 1306

CORFO, *Plan de Fomento Industrial*. Aprobado con Fecha 22 de Septiembre de 1939. Santiago, Imprenta y Litografía Universo, 1939.

Corfo, Veinte año de labores, Santiago, Zigzag

Diario Ilustrado. Santiago. 1937.

Diario La Nación. Santiago. 23 de febrero 1927

Diario La Nación. Santiago. 14 de abril 1930

Diario La Nación. Santiago. 1958. 17 de noviembre 1958.

Diario El Mercurio. Santiago. 20 de mayo de 1922.

52 sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores. Santiago. 26 de diciembre de 1920. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. p. 975. 32 sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores. Santiago. 30 de noviembre de 1921. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesio-

nes de la Cámara de Senadores. p. 593.

4 sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados. Santiago. 27 de mayo de 1927. Biblioteca del Congreso de Chile. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. p. 79.

Decreto Ley 174 del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social. Santiago. 27 de Diciembre de 1924. Biblioteca del Congreso nacional. Ley Chile. <http://bcn.cl/1xyw2> Visitado el 23 de diciembre de 2017

Molina, Sergio, entrevista realizada por Mauricio Olavarría Gambí. Santiago, Chile, 24 de Agosto de 2017.

La Creación de la Caja de retiros de Empleados Públicos. Santiago. 1918. Archivo Nacional de la Administración. Oficios de la Oficina del Trabajo. p. 158.

Memoria Chilena, "Epidemias". En: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-printer-93708.html>. Consultado en enero 2018.

Revista la Clínica. Santiago, 1 de octubre 1924.

Romero, Hernán, *Algunos problemas de salubridad*. Santiago, Imprenta El Esfuerzo, 1938.

Servicio Nacional de Salud, *15 Años de Labor: 1952 - 1967*. Santiago, Imprenta de la Sección Educación para la Salud del SNS, 1967.

Universidad de Chile. "Incorporación como miembro académico del profesor ingeniero don Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Médicas y Matemáticas. Incorporación como miembro académico del profesor ingeniero don Reinaldo Harnecker Von Kreshmann, decano de la facultad, Santiago, Editorial Nacimineto 1952.

BIBLIOGRAFÍA

Barría, Diego, "En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884 - 1920". *Estudios Ibero-Americanos*. Vol. 35. N° 2. 2009.

Barría, Diego, "Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880". *Historia Crítica*. N° 56. 2015.

Bell, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society*. New York, Basic Books, 1973

Bernedo, Patricio, "Prosperidad Económica bajo Carlos Ibáñez del Campo." *Historia*. Vol. 24. 1989.

Carrasco, Camilo, *Banco Central de Chile 1925 - 1964. Una historia institucional*. Santiago, Banco Central de Chile, 2009.

- Castedo, Leopoldo, *Chile: vida y muerte de la República Parlamentaria (de Balmaceda a Alessandri)*. Santiago, Editorial Sudamericana, 1999.
- Cleaves, Peter S., *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1974.
- Collier, David, "Glossary". Collier, David (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. New Jersey. Princeton University Press. 1979.
- Contreras, Vicente, *Bitácora de la dictadura. Administración Ibáñez 1927-1931*. Santiago de Chile, Imprenta Cultura, 1942.
- Correa, Sofía, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle y Manuel Vicuña, *Historia del siglo XX Chileno*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2002
- Correa, Sofía, *Con las riendas del poder: La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2011.
- Couyoumdjian, Juan Pablo, "Hiring a foreign expert: Chile in the nineteenth century". Pearl, Sandra J. y David M. Levy. (eds.). *The Street Porter and the Philosopher: Conversations on Analytical Egalitarianism*. Ann Arbor. University of Michigan Press. 2008.
- Couyoumdjian, Juan Pablo, "¿Por qué la Misión Klein Saks? Los orígenes de un programa de estabilización financiera para Chile". Couyoumdjian, Juan Pablo (ed.). *Reformas Políticas e Instituciones Económicas: La experiencia de la Misión Klein Saks en Chile*. Santiago. Universidad del Desarrollo. 2011.
- Cruz-Coke, Ricardo, *Historia de la Medicina Chilena*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1995.
- Dávila, Mireya y Ximena Soto, "¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del Bicentenario". *Revista Chile de Administración Pública*. N° 17. 2011.
- De la Maza, Gonzalo, "La disputa por la participación en la democracia elitista chilena". *Latin American Research Review*. Vol. 45. 2010.
- Domínguez, Jorge, "Technopols: Ideas and leaders in freeing politics and markets in Latin America in the 1990s". Domínguez, Jorge (ed.). *Technopols freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press. 1997.
- Drake, Paul, *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham, Duke University Press, 1989.
- Drake, Paul, *Socialismo y Populismo: Chile 1936 - 1973*. Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 1992.

- Edwards, Sebastián, "Estableciendo credibilidad: El rol de los consultores extranjeros en el Programa de Estabilización de 1955 - 1958 en Chile". Couyoumdjan, Juan Pablo (ed.). *Reformas Políticas e Instituciones Económicas: La experiencia de la Misión Klein Saks en Chile*. Santiago. Universidad del Desarrollo. 2011.
- Encina, Francisco, *Historia de Chile*. Tomo XXVI. Santiago, Editorial Ercilla, 1984.
- Estévez, Alejandro M., "Una genealogía de la Tecnocracia". Ochoa, Haydée y Alejandro M. Estévez. (coord.). *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*. Maracaibo. Centro de Estudios de la Empresa. Universidad del Zulia. 2006.
- Goic, Alejandro y Rodolfo Armas, "Descentralización en salud y educación: la experiencia chilena". *Revista Médica de Chile*. Vol. 13. N° 7. 2002.
- Greenwald, Howard, "Scientists and technocratic ideology". *Social Force*. Vol. 58. N° 12. 1979.
- Guerrero, Omar. "Tecnocracia Inc". Ochoa Henríquez, Haydée y Estévez, Alejandro M, *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*. Maracaibo, Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia, 2006. p.p 1-63.
- Haring, Clarence, "Chilean Politics. 1920 - 1928". *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 11. N° 1. 1931.
- Hinojosa, Francisco, *La Caja de Previsión de Empleados Particulares*. Génesis, Santiago, 1967.
- Hirschman, Albert, *Estudios sobre Política Económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)*. Madrid, Aguilar, 1964.
- Ibáñez, Adolfo, "Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento 1927 - 1939". *Historia*. N° 18. 1983.
- Illanes Oliva, María Angélica. "En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia, Ministerio de Salud, *Historia de la Salud Pública, Chile 1880 / 1973 (Hacia una historia social del siglo XX)*, Santiago, Ministerio de Salud, 2010.
- Jiménez de la Jara, Jorge, "Mística, ciencia y política en la construcción de sistemas de salud. La experiencia de Chile". *Salud Pública de México*. Vol. 43. N° 5. 2001.
- Joignant, Alfredo y Pedro Güell, "Poder, dominación y jerarquía: elementos de sociología de las élites en Chile (1990 - 2010)". Joignant, Alfredo y Pedro Güell (eds.). *Notables, Tecnócratas y Mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990 - 2010)*. Santiago. Ediciones Universidad Diego Portales. 2011.
- Laborde, Miguel, *Medicina Chilena en el Siglo XX (Reseña Histórica)*. Santiago, Editorial de la Corporación Farmacéutica Recalcine, 2002.
- Levine, Flavián, "Flavián Levine Bowden. La economía como sueño". Muñoz, Oscar (ed.).

- Historias Personales, Políticas Públicas*. Santiago. CIEPLAN. 1993.
- Millas, Orlando, *El fracaso del gobierno de los gerentes*. Santiago, Folleto, 1960.
- Molina, Sergio, "Sergio Molina Silva. Servidor Público sin Reservas" Muñoz, Oscar (ed.). Entrevistas de Margarita Serrano y Marcia Scantlebury, *Historias Personales, Políticas Públicas*. Santiago. CIEPLAN. 1993.
- Montero, Rene, *Ibáñez: Un hombre, un mandatario*. Santiago, Imprenta Cóndor, 1937.
- Moyano, Cristina y Javier Rivas, Expertos y Políticos. "Los médicos y el campo de la medicina social en Chile, 1924 -1952". Proyecto FONDECYT 1160626, 2017.
- Nazer, Ricardo "La Corporación de Fomento a la Producción y la Modernización Económica de Chile. 1939 – 1970". *Revista de Gestión Pública*, Vol. V, N°2, 2016, pp. 283 -316
- Olavarría, Mauricio y Verónica Figueroa, *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*. Santiago, Editorial Universitaria, 2010.
- Olavarría, Mauricio, "Agenda and Public Policy: evidence from Chile". *International Journal of Public Administration*. Vol. 39. Issue 2. 2011.
- Olavarría, Mauricio, Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa, "¿Cómo se formulan las Políticas Públicas en Chile? Evidencia desde un caso de estudio". *Revista Política y Gobierno*. Vol. XXIII. N° 1. 2011.
- Parada, Jaime, "La profesión de ingeniero y los Anales del Instituto de Ingenieros de Chile. 1840 - 1927". Sagredo, Rafael (ed.). *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*. 2011.